



Chapitre 11

Genre et “bonne” gouvernance

La capacité des dirigeants à prendre des mesures pour réduire la pauvreté des femmes ou remédier à l'inégalité hommes-femmes passe par la mise en œuvre des politiques sur le terrain. La signature de traités internationaux et la promulgation de lois—sur des questions telles que les droits de la femme, l'égalité d'accès à l'éducation, le viol conjugal et l'égalité d'accès au crédit et à la propriété—ne sont qu'une première étape. La législation et la politique doivent être traduites en directives gouvernementales, en allocations budgétaires, en aménagements institutionnels, en procédures bureaucratiques et en normes de contrôle. Le lien entre l'engagement politique et la mise en œuvre efficace d'une politique est exprimé par le terme de “gouvernance”. Les programmes de réforme de la gouvernance font depuis peu l'objet d'une attention considérable sur le plan international et national.

Les définitions de la “gouvernance” vont d'une conception restreinte centrée sur la gestion saine de l'économie à une vision plus large englobant des projets tels que la libéralisation des politiques et la réduction de l'inégalité sociale.¹ La Banque mondiale définit la gouvernance comme “la manière dont l'État exerce et acquiert son autorité”.² En politique, la gouvernance se divise en deux grandes composantes: la capacité de l'État à exercer son autorité, et son obligation d'en rendre compte.³ La “capacité” correspond à l'équipement “matériel” de l'État: ses ressources financières, le degré de développement et l'efficacité de ses infrastructures physiques et administratives pour la distribution des biens publics, les effectifs et les compétences de son personnel, ainsi que la conduite du processus budgétaire et d'élaboration des politiques. L'“obligation de

rendre compte” correspond à son équipement “logiciel”: le système par lequel certains acteurs sont en mesure d'exiger des explications d'autres acteurs, et la question de savoir si et comment les actes illicites sont détectés et punis.

Le concept de “bonne” gouvernance fait intervenir des jugements normatifs sur ce qui constitue l'acquisition légitime et l'exercice efficace du pouvoir. Pour certains organismes d'assistance extérieure et pour les militants sociaux, bonne gouvernance est synonyme de gestion démocratique des affaires publiques et, par conséquent, de participation, de respect des droits de l'homme et de justice sociale. Pour d'autres, elle signifie simplement gérer les ressources humaines et naturelles du pays de manière à générer des biens publics (y compris de la sécurité et de la justice) et les distribuer de manière à créer des richesses et à promouvoir le développement humain. C'est cette vision plus restrictive de la gouvernance qu'ont adoptée les institutions financières internationales (IFI); pour elles, la “bonne gouvernance” s'entend davantage de l'efficacité de l'État que de l'équité du système économique ou de la légitimité des structures du pouvoir.

LE PROJET DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

Les réformes actuelles de la gouvernance sont censées remédier à l'insuffisance des moyens, à l'inefficacité et au manque de transparence des institutions budgétaires, judiciaires, législatives et administratives. Ces réformes consistent notamment à

créer des banques centrales indépendantes et des administrations fiscales autonomes et à prendre des mesures pour améliorer les techniques de budgétisation et de vérification des comptes (pour contribuer à une saine gestion macroéconomique); à protéger la propriété privée, à affirmer la primauté du droit et à faire respecter les contrats (pour promouvoir la croissance économique); à recruter au mérite dans la fonction publique, à adopter dans le secteur public un mode de gestion axée sur les résultats, à réduire et reconvertir les effectifs de la fonction publique (pour réduire l'«hypertrophie» de l'administration); à décentraliser (pour améliorer la prestation de services); à instituer des commissions de contrôle au sein du Parlement et à réformer la justice (pour combattre la corruption et l'opacité).

Les détracteurs de ces réformes estiment que, même si elles abordent les questions de la légitimité gouvernementale et de la participation publique de groupes socialement exclus, elles sont en fait animées par une préoccupation plus terre-à-terre: les réformes de la «gouvernance» servent essentiellement à développer l'activité du marché et l'ensemble des institutions sur lesquelles il s'appuie, et plus particulièrement à renforcer les droits de propriété privée.⁴ Ils font valoir que le programme de réformes est fondé sur des hypothèses concernant la relation entre l'activité économique capitaliste, les systèmes juridiques et les institutions de gouvernance, qui sont inspirées de l'expérience occidentale et sont peut-être passées à côté de certaines considérations. Tout d'abord, ce programme de réformes engendre une «monoculture» institutionnelle, en imposant des aménagements institutionnels importés et identiques pour tous,⁵ et incite les institutions à se polariser sur une tâche unique (*monotasking*),⁶ en accordant une importance démesurée aux contrats et aux droits de propriété pour faciliter et régulariser les échanges commerciaux.

L'accent mis sur la «capacité» pose un problème plus important encore car il génère une approche technocratique, visant parfois délibérément à contourner le processus désordonné du débat politique. La politique et les acteurs politiques sont parfois considérés comme suspects non seulement parce qu'ils admettent le clientélisme et la corruption, mais aussi parce que sur le plan de l'action, ils tendent à privilégier les incitations à court terme plutôt que les besoins à long terme, par exemple en

abaissant les taux d'intérêts juste avant des élections. Ainsi, les réformes du système bancaire ou de l'administration fiscale cherchent souvent à développer l'autonomie et à exclure les ingérences politiques inopportunes; mais c'est souvent aussi un moyen de soustraire les nouveaux aménagements à tout contrôle démocratique. Ce processus d'appui à la «gouvernance» risque naturellement de conforter le pouvoir des élites technocratiques (qui sont parfois sous influence extérieure) et de réduire la possibilité pour ceux qui ont des priorités assez différentes d'agir sur les instruments économiques; par exemple, la réalisation d'objectifs sociaux. Les réactions de panique des bourses brésilienne et indienne provoquées par la victoire électorale des partis qui avaient annoncé leur intention de redistribuer les richesses et pris des engagements en matière de justice sociale illustrent la nervosité des marchés devant le soutien démocratique apporté à ce type de programme.

RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET ÉGALITÉ DES SEXES

L'adoption et la mise en application d'une législation sur l'égalité hommes-femmes supposent que soient résolus les problèmes liés à la sexospécificité des capacités et des responsabilités. Les réformes de la gouvernance utilisées uniquement pour renforcer le marché et les droits de propriété ne sont pas favorables à l'égalité entre les sexes et peuvent même nuire à sa réalisation. Pour aborder le problème de l'égalité hommes-femmes sur un plan stratégique, les programmes de réformes doivent d'emblée tenir compte de la manière dont les institutions, mécanismes et procédures que l'on s'apprête à restructurer sont façonnés par l'inégalité des relations hommes-femmes, et si ces institutions, mécanismes et procédures ne font pas l'objet d'ajustements appropriés ou ne sont pas dûment repensés pendant le processus de réforme, ils tendront à reproduire ce type d'inégalité.

L'égalité hommes-femmes n'est pas un objectif fondamental de la «bonne gouvernance». Dans les premières déclarations de la Banque mondiale concernant la réforme du mode de gouvernance, la question de la participation des femmes n'était

abordée de manière explicite que dans les discussions sur la décentralisation et sur l'adoption d'approches participatives; et la question de l'équité entre les sexes n'a été soulevée que dans le contexte des droits de l'homme.⁷ Pourtant, on observe des déficits de capacités sexospécifiques dans toutes les institutions publiques visées par la réforme. Les systèmes de gestion des dépenses publiques négligent les besoins des femmes ou ne se soucient pas de distribuer les ressources budgétaires dans un esprit d'équité. La fonction publique ou le judiciaire sont en général dominés par des hommes peu favorables à l'égalité hommes-femmes. Les travailleuses du secteur public, concentrées au bas de l'échelle des administrations publiques, sont en général les premières à être licenciées quand il s'agit de réduire les coûts. Les réformes de la règle de droit, même si elles n'ont d'autre objectif que la stabilisation du marché pour l'activité commerciale, peuvent priver les femmes des avantages de l'entreprise privée informelle ou des biens sur lesquels elles pouvaient auparavant faire valoir des droits coutumiers. Les commissions législatives ne sont pas toujours équipées pour analyser selon des critères sexospécifiques les projets de loi ou les comptes qui leur sont soumis, et peuvent, par conséquent, négliger les intérêts des femmes dans leurs fonctions de contrôle.

Récemment, on a invoqué la recherche d'efficacité pour promouvoir une participation accrue des femmes à la vie politique et dans la fonction publique: les femmes, espère-t-on, se montreront plus coopératives et moins corrompues en tant que gestionnaires du secteur public.⁸ D'après certaines études et enquêtes d'opinion, les femmes, qu'elles soient au parlement, dans l'administration ou dans d'autres milieux professionnels, sont moins enclines que les hommes à s'engager dans des malversations.⁹ À noter toutefois que ces études ne s'appuient pas sur l'observation de cas concrets de corruption mais sur l'idée que le public se fait des femmes en raison d'une tendance à idéaliser les vertus féminines. Certaines raisons pratiques peuvent expliquer que les femmes seront moins tentées que les hommes de s'engager dans des tractations malhonnêtes: comme, bien souvent, les offres de corruption s'adressent à un sexe plutôt qu'à l'autre, les femmes nouvellement arrivées dans le monde politique ont moins de chances d'être sollicitées. Dans d'autres contextes, où les transactions illicites sont pratiquement

institutionnalisées, le sexe du titulaire du poste n'aura probablement pas une grande incidence.

Une étude récente sur les femmes présidentes ou membres de conseils villageois de deux États indiens a montré que ni le sexe ni le niveau d'instruction n'ont d'incidence sur la corruption. Selon cette étude, la probabilité qu'une personnalité politique soit corrompue dépend de ses frais de campagne, de la durée de sa carrière politique et du nombre de sièges que des femmes occupent en tant qu'"ersatz" de leur mari ou d'un autre protecteur local.¹⁰ Les femmes—ou le genre féminin—ne devraient pas être considérées uniquement comme les agents potentiels d'une bonne gouvernance. Il faudrait surtout que la responsabilisation du secteur public à l'égard des femmes devienne un objectif de la réforme de la gouvernance.

ÉGALITÉ DES SEXES ET RESPONSABILISATION DE L'ÉTAT

Les débats sur la gouvernance devraient tenir compte non seulement des problèmes liés aux capacités sexospécifiques des institutions publiques mais aussi du fait que celles-ci n'assument pas leurs responsabilités à l'égard des femmes. Les détenteurs du pouvoir devraient être tenus responsables du maintien de lois et de règles qui vont à l'encontre de l'égalité hommes-femmes. Certes, les institutions de la responsabilisation sont censées fonctionner de manière impartiale, sans faire de différence entre les hommes et les femmes, mais les institutions électorales elles-mêmes—par le biais desquelles les citoyens peuvent demander des comptes aux politiciens et les écarter du pouvoir s'ils ne sont pas satisfaits de leur action—dissimulent des préjugés antiféminins en raison desquels les priorités politiques des femmes ne se traduisent pas par la sélection de représentants qui feront progresser la cause de l'équité entre les sexes. Un certain nombre d'institutions ont vocation à exercer un contrôle sur les actions de l'État; ce sont les institutions qui vérifient les comptes, le système judiciaire, les comités d'examen des politiques et les commissions spéciales anticorruption ou de droits de l'homme. Ces mécanismes aussi peuvent

transposer des stéréotypes sexistes et autres dans les critères qu'ils utilisent pour évaluer la probité de l'action publique.

Pour demander des comptes à ses dirigeants, la population dispose de plusieurs mécanismes informels qui vont de la manifestation et du lobbying à des mesures plus structurées permettant aux citoyens de s'adresser directement aux responsables politiques dans le cadre de débats publics, de la planification participative et d'audits sociaux.¹¹ Mais ces mécanismes sont limités. L'organisation de la pression sociale nécessitant beaucoup de temps et des talents de communicateur, elle constitue rarement une option pour les femmes démunies et de basse condition. Lorsqu'il n'est pas possible de demander des comptes, sinon par le biais de ces circuits informels, la "voix" politique des femmes faiblit, ainsi que leur capacité à contester une situation d'inégalité d'accès aux ressources et à la justice sociale.

Une réforme des institutions de contrôle des gouvernants qui intègre le principe d'égalité hommes-femmes devrait permettre aux femmes d'être représentées, individuellement ou collectivement, au sein de ces institutions; elle devrait aussi faire en sorte que les détenteurs du pouvoir démontrent qu'ils défendent, dans leur action publique, le principe d'équité entre les sexes. Les points suivants requièrent une attention particulière: les conditions auxquelles les hommes et les femmes sont autorisés à participer ou sont nommés, les méthodes d'investigation, l'utilisation des preuves et les critères de probité et d'équité. Le mandat ou le document d'investiture des personnes nommées devrait mentionner l'obligation de répondre devant les femmes en tant que groupe; en outre, leur code de conduite et leur code de procédure devraient stipuler que les inégalités entre les hommes et les femmes sont inacceptables.

RÉFORMES DE LA FONCTION PUBLIQUE

De nombreux programmes de réforme de la gouvernance dans les années 1990 ont été déclenchés par les réductions d'effectifs auxquelles il a été procédé dans la fonction publique pour alléger la masse salariale du secteur public, rationaliser les services et éliminer la corruption. Cependant, ces mesures radicales de

"dégraissage" n'ont eu que des effets modérés et, aujourd'hui, les programmes de restructuration de la fonction publique mettent l'accent sur un ensemble de mesures visant une "nouvelle gestion publique" (*new public management*). Elles consistent notamment à externaliser certaines fonctions de l'administration publique, à encourager la recherche de meilleurs résultats en modifiant le système d'incitation, et à introduire des mécanismes de contrôle des résultats pour accroître la responsabilisation. Les IFI reconnaissent désormais qu'il existe des domaines de l'action publique dans lesquels l'objectif doit être d'améliorer les services plutôt que de réduire le rôle de l'État. Ces domaines sont, par exemple, les soins de santé primaires, l'éducation et la protection sociale, où les marchés n'offrent pas les outils nécessaires pour assurer une couverture complète ou une qualité minimale.¹²

A ce jour, on s'est peu intéressé à l'équité entre les sexes en tant qu'élément de la réforme du secteur public. Il convient notamment de se pencher sur l'incidence qu'une restructuration de la fonction publique peut avoir sur la parité des sexes à tous les niveaux et de voir comment les changements apportés aux systèmes d'incitation et de contrôle influent sur les interactions entre les agences gouvernementales et les citoyennes. La privatisation, ou "l'externalisation" des services publics et des équipements collectifs, a aussi une incidence sur l'équité entre les sexes, en particulier lorsque l'amortissement des dépenses passe par l'introduction de redevances ou par leur augmentation. Un tel système tend à pénaliser les femmes, en particulier les groupes à faible revenu, qui représentent une proportion importante des usagers (voir aussi le chapitre 8).

Il est difficile d'obtenir des données internationales comparables sur la proportion de femmes dans le secteur public et sur la place que celles-ci occupent dans la hiérarchie, mais on dispose d'éléments attestant que l'effectif des administrations publiques présente une dissymétrie hommes-femmes bien marquée, les femmes étant nettement plus nombreuses dans les échelons inférieurs que dans les positions élevées. Les chiffres de l'Organisation internationale du Travail (OIT) montrent que les femmes représentent un effectif inférieur à 10 pour cent en moyenne dans "l'administration publique et les secteurs de la défense et de la sécurité sociale" dans le monde entier, et entre

10 et 20 pour cent dans les secteurs de l'éducation et de la santé.¹³ Seuls les chiffres de quelques pays pratiquant un socialisme d'État ou en transition ainsi que de certains pays des Caraïbes, dépassent nettement ces faibles moyennes. La réduction des effectifs peut viser des domaines où l'emploi des femmes est rare mais où les sureffectifs sont chroniques, comme l'industrie minière et le secteur des transports. Cependant, dans les pays où la proportion de femmes employées dans le secteur public est élevée, comme au Viet Nam, les programmes de compression d'effectif ont eu un impact dévastateur. Au début des années 1990, 70 pour cent de près d'un million d'employés licenciés par des entreprises d'État étaient des femmes.¹⁴

Lorsque des compressions de personnel sont effectuées aux échelons les plus bas des services publics, cela signifie qu'une plus forte proportion de femmes que d'hommes perdent leur emploi. Une étude sud-africaine de 2003 sur les conséquences de la privatisation de la gestion des déchets solides dans trois municipalités a montré que les femmes souffraient plus à cause de la manière dont les négociations collectives étaient menées. La plupart de leurs emplois, contrairement à ceux des hommes, n'étaient pas protégés par des conventions collectives.¹⁵ Du côté des usagers, ce sont les femmes noires démunies qui ont le plus pâti de la réorganisation car, étant chargées de vider les ordures, elles doivent payer pour ces nouveaux services. L'aspect positif, c'est que l'enlèvement des ordures est le service urbain qui s'est le plus amélioré au cours de ces dernières années, et le nombre des ménages correctement desservis a considérablement augmenté entre 1996 et 2001.¹⁶

L'expérience chinoise

La Chine n'a pas été exemptée des pressions exercées par les institutions financières internationales pour qu'elle "dégraisse" et rationalise son secteur public aux fins d'une meilleure gestion économique. Pendant toutes les années 1990, diverses mesures ont été prises pour supprimer ou fusionner des ministères, moderniser les modes de recrutement et licencier les travailleurs du secteur public. En 2001, la taille de certains organes centraux du gouvernement tels que le Conseil d'État a été

réduite de 50 pour cent.¹⁷ On ne connaît pas très bien la proportion de femmes parmi ceux qui ont quitté la fonction publique; la proportion de femmes employées dans le secteur public a diminué depuis les années 1980¹⁸ et, en 1996, elles ne représentaient plus que 19 pour cent. Depuis les réformes, il semble que cette proportion ait encore diminué.

En 1993, les mesures prises dans la fonction publique pour rendre les modalités de recrutement et d'avancement plus transparentes ont été saluées par les femmes qui s'attendaient à une amélioration des anciennes pratiques opaques du parti. En réalité, celles-ci ont été encore plus défavorisées parce qu'elles avaient un niveau de qualification inférieur à celui de leurs concurrents de sexe masculin. L'annonce faite en 2001 par le Président chinois Jiang Zemin que, pour les emplois dans le service public, la préférence serait donnée aux personnes issues des milieux d'affaires a également joué contre les femmes, qui ne représentent qu'un tiers des entrepreneurs et qui sont généralement concentrées dans le secteur de la micro-entreprise et des services. Elles n'ont donc pas la connaissance du monde des affaires que le gouvernement recherche.¹⁹

La Chine n'a pas de système de quotas pour les femmes dans le secteur public, ni même une clause anti-discrimination dans son nouveau règlement de la fonction publique. L'expérience de ce pays montre que l'aspiration à l'égalité des chances peut être ignorée dès lors que l'accent est mis sur l'austérité budgétaire. L'objectif de maîtrise des coûts à brève échéance, privilégié par certaines réformes du secteur public, risque d'être contraire aux intérêts des usagers. Lorsque ce sont les valeurs du marché qui dictent l'affectation des crédits et les priorités, les besoins des femmes ne susciteront qu'une faible réponse de la part des services publics, le marché et la politique n'étant pas en mesure de les traduire en demande de consommateurs.

Impact néfaste sur l'éducation et la santé

Si les réformes du secteur public consistent à réduire l'effectif féminin du service public ou à enfermer les femmes dans des contrats précaires, il sera difficile d'atteindre les objectifs

mondiaux concernant l'éducation et la santé des femmes. La parité entre les sexes pour le recrutement dans le secteur public a des conséquences distributives au-delà de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi; elle induit également une répartition équitable des ressources publiques.²⁰ Les études de cas sur les interactions entre les employés et les usagers du secteur public montrent que le personnel féminin et le personnel masculin se comportent différemment: les femmes montrent une plus grande sensibilité et sont davantage à l'écoute des problèmes des femmes.²¹ Cela dit, les effets sur la prestation de service ne sont visibles que lorsque certains facteurs institutionnels se conjuguent pour surmonter les préjugés professionnels et culturels à l'égard des femmes. Ces facteurs sont notamment une direction bienveillante à l'égard des femmes, un organisme qui remplit sa mission dans un esprit d'équité entre les sexes, et un minimum de 30 pour cent de femmes dans l'administration.²²

Lorsque le service ne dispose pas de fonds suffisants ou est peu valorisé, lorsque les conditions sont précaires ou lorsque les femmes occupent les emplois du plus bas échelon, celles-ci reproduisent parfois les mêmes préjugés sexistes que les hommes, s'identifient à leurs supérieurs de sexe masculin et désavouent leur connivence avec la clientèle féminine. Un personnel démoralisé, sous-payé et ne disposant pas de moyens suffisants, qu'il soit constitué d'hommes ou de femmes, peut être tenté de restreindre les demandes de la clientèle en fournissant des informations limitées, en interrompant ses contacts avec des clients socialement marginalisés et en développant des rituels de déférence pour se donner plus d'importance vis-à-vis des clients.²³

Les systèmes d'incitation comptent probablement plus que le sexe des fonctionnaires dans la manière dont ceux-ci traitent les usagers. Dans les réformes du secteur public, les incitations et les systèmes de notation du personnel avaient essentiellement pour buts de décourager la corruption et d'obtenir une plus grande efficacité, même si l'assistance aux personnes démunies est maintenant mieux récompensée.²⁴ Mais lorsque la réforme est conçue de façon à calquer le fonctionnement de la fonction publique sur celui du marché, le personnel n'est guère incité à s'investir dans des activités qui demandent beaucoup de temps et dont lui-même ou le service ne tire aucun avantage financier. Rendre visite à des familles pour s'assurer que les filles sont

scolarisées ou pour organiser des consultations prénatales au centre de santé exige du temps et une forte motivation.

Les systèmes de notation du personnel du secteur public doivent également évaluer les résultats obtenus par rapport aux besoins spécifiques des femmes. Les systèmes d'incitation sont souvent conçus de telle façon que la prime va uniquement aux membres du personnel qui fournissent les services le plus rapidement et de la manière la plus économique. En outre, les mesures prises pour promouvoir l'égalité hommes-femmes ne sont pas toujours faciles à quantifier; elles peuvent exiger que l'on s'investisse sur une longue période pour gagner la confiance de la clientèle féminine et pour pouvoir s'entretenir avec elle sur des questions sans rapport direct avec le service concerné. Ainsi, une étude conduite auprès de femmes qui s'occupent de la santé des populations locales dans le nord-est du Brésil a montré que leurs excellents résultats étaient en grande partie dus à leur disponibilité, et au fait qu'elles consacraient du temps à des activités sans rapport avec la santé, aidant les mères de famille à faire la cuisine ou à donner le bain aux enfants, par exemple.²⁵ Mais ce genre d'efforts ne sont ni consignés ni récompensés dans les systèmes officiels de rémunération aux résultats.

Outils pour améliorer la prise en compte des différences entre hommes et femmes

Des associations féminines et des institutions internationales ont défini plusieurs caractéristiques prioritaires d'une réforme du secteur public qui tienne compte des différences hommes-femmes. Ce sont notamment l'adoption de quotas de recrutement pour garantir une présence plus importante des femmes à tous les niveaux de l'administration; l'introduction de critères d'équité dans les systèmes de notation; la consultation de la clientèle féminine du service public, ainsi que des mesures pour donner suite à leurs plaintes. La création de services publics exclusivement réservés aux filles ou aux femmes—tels que des écoles de filles ou des forces de police féminines—a été considérée comme un moyen de corriger les stéréotypes sexistes dans certains contextes.

Lorsque les citoyens ne disposent d'aucun canal institutionnel pour influencer directement les fournisseurs de services, des moyens informels tels que la mobilisation sociale et la médiatisation sont mis en œuvre pour désigner les dirigeants à la contestation populaire et les contraindre ainsi à remédier à la situation. Dénoncer les mauvaises pratiques de l'administration publique occasionne en général des conflits qui comportent un risque personnel: des personnes peuvent perdre leur emploi ou être victimes d'ostracisme. Dans les démocraties raisonnablement consolidées, il existe des moyens plus pratiques et plus élaborés. C'est cette approche qu'ont adoptée certains organismes en Inde; ils procèdent à des “audits sociaux” en présentant les comptes des dépenses publiques et en les soumettant à l'examen des personnes qui sont censées en avoir bénéficié. C'est ainsi qu'à New Delhi, une organisation appelée *Parivartan* (changement) a invoqué la loi de Delhi sur le droit à l'information (2002) pour améliorer les services fournis par les services municipaux de l'eau, de la voirie et de l'éclairage public. Au nom de populations plus marginales, la *Parivartan* s'est prévalu de cette loi pour obtenir des informations sur le soutien apporté par le gouvernement aux écoles primaires dans les quartiers à faible revenu et pour dénoncer les manquements aux promesses de dépenses qui avaient été faites.²⁶

L'équité entre les sexes dans l'élaboration des budgets

Un outil de plus en plus utilisé pour contrôler les dépenses publiques consiste à introduire la perspective de genre dans les budgets publics (*gender budgeting*). Cet outil, expérimenté au départ en Australie et en Afrique du Sud,²⁷ permet d'analyser l'impact probable des dépenses prévues de manière à faire le lien entre la politique nationale pour l'égalité entre les sexes et les crédits affectés à cette politique. Les groupes de la société civile qui procèdent à ces analyses, parfois en partenariat avec des services gouvernementaux, fournissent aux parlementaires des informations budgétaires ventilées par sexe dans l'espoir qu'ils pousseront l'exécutif à mieux répartir les crédits. Dans certains pays, la méthode s'est révélée très efficace pour dénoncer le décalage entre l'engagement pris par le gouvernement de mettre en œuvre certaines politiques sociales et les dépenses

effectivement consenties. En Afrique du Sud, par exemple, elle a montré que les engagements du gouvernement en faveur de l'équité sociale étaient menacés, à la suite d'accords pour l'achat d'armements, et d'une mainmise sur les crédits ouverts pour des programmes sociaux. Pendant la période écoulée depuis 1999, l'examen des comptes publics par la société civile dans le domaine de la défense et du renseignement a permis de faire pression sur le ministère des Finances pour qu'il honore l'engagement pris de réaliser des économies dans ces secteurs et d'utiliser ces ressources pour améliorer la situation des femmes et des enfants.

Si elle a donné d'excellents résultats en Afrique du Sud, l'analyse des budgets selon les critères de l'équité entre les sexes, a échoué, dans d'autres pays, sur un certain nombre d'obstacles. Les analyses sont forcément effectuées avec un certain retard puisqu'elles viennent après l'annonce des priorités budgétaires. Et les possibilités de suivi sont limitées: les parlementaires coopératifs ne peuvent généralement que poser des questions sur les écarts constatés, ce qui ne conduit pas nécessairement le gouvernement à prendre des mesures. L'accès à l'information sur les dépenses publiques, qui parfois n'est même pas un droit, est souvent impossible et cela a été le principal obstacle à la production de preuves exploitables pour faire respecter les engagements en matière de politique sociale. Et même lorsque cette information est disponible, elle n'est généralement pas ventilée par sexe. Des données sur les disparités par sexe dans les dépenses effectivement consenties fourniraient à des analystes critiques les moyens de faire clairement apparaître les écarts entre budgets et dépenses, et de les réduire.

Certains de ces problèmes ont été récemment résolus. En Inde, des organisations de la société civile ont consulté les rapports des vérificateurs des comptes du gouvernement pour comparer les dépenses annoncées et les dépenses réelles. Au Rwanda, où l'accent a été mis sur l'efficacité des dépenses, il a été possible de montrer si les dépenses du gouvernement atteignaient les objectifs fixés. Au Mexique, les parlementaires ont été informés des résultats de l'analyse et la répartition des crédits a été modifiée.

L'ÉGALITÉ DES SEXES ET L'ÉTAT DE DROIT

Les réformes juridiques et judiciaires ont toujours été des préoccupations majeures pour les militants de l'égalité hommes-femmes, car la loi et son application jouent un rôle essentiel pour permettre aux gens d'accéder aux ressources, à un statut social et aux droits fondamentaux. Les systèmes juridiques dans le monde, tant par le contenu des lois que par leur application, offrent un cas particulièrement frappant d'internalisation et de reproduction des stéréotypes sexistes. Les systèmes d'application des lois négligent souvent les femmes. Ainsi, ils omettent parfois de qualifier de délit les atteintes à la sécurité physique de la femme, ou de faire respecter la loi dans un tel cas de figure, en particulier lorsque les femmes ont subi des violences de la part d'un homme. C'est aussi une caractéristique des systèmes de justice informels qui régissent la vie de nombreuses personnes : systèmes de décisions communautaires ou systèmes de droit religieux présidés par des autorités religieuses ou tribales telles que les conseils des anciens. Les normes qui prévalent dans ces institutions informelles imprègnent souvent les systèmes juridiques formels.

Les systèmes juridiques formels et informels qui assujettissent les femmes aux hommes au sein de la famille en ne leur conférant pas la totalité des droits liés à la citoyenneté et en les exposant à la violence et à l'exploitation ont rassemblé contre eux des femmes de différentes tendances politiques (voir l'exemple de l'Afrique australe, présenté dans l'encadré 11.1). Mais le militantisme féministe n'a pas réussi à promouvoir aussi efficacement l'égalité entre les sexes dans les systèmes juridiques informels, et les efforts pour intégrer le principe d'équité entre les sexes dans les réformes contemporaines de l'"État de droit" n'ont pas été très fructueux dans les branches du droit commercial et du droit des affaires.

Le pluralisme juridique et l'égalité des sexes

De nombreuses approches féministes de la réforme législative s'articulent autour d'une conception "centraliste" du droit : l'État est perçu comme l'autorité centrale, seule capable d'unifier des normes juridiques. La réforme de l'"État de droit" préconisée par les IFI porte principalement sur les systèmes juridiques formels, même si les bailleurs de fonds admettent que les systèmes

Encadré 11.1 La lutte des femmes pour les droits liés à la citoyenneté aboutit à une meilleure représentation au parlement

Au Botswana, l'Association féminine Emang Basadi, fondée en 1994, s'est battue pour faire abroger les dispositions de la loi sur la citoyenneté qui déniaient la citoyenneté aux enfants de femmes mariées à des hommes n'ayant pas eux-mêmes le statut de citoyen. Par la suite, ce mouvement a exigé la réforme d'autres lois et en particulier de celles qui conféraient un pouvoir excessif aux époux dans les relations matrimoniales, qui portaient sur le contrôle et la propriété des biens matrimoniaux et par conséquent restreignaient considérablement la capacité des femmes de passer des contrats et de procéder à des transactions financières.

Après un certain temps, l'Emang Basadi a changé de tactique, délaissant le lobbying comme moyen de susciter un changement politique et œuvrant plutôt en faveur de l'élection d'un plus grand nombre de femmes au parlement. Avant les élections nationales, cette association a élaboré un manifeste des femmes, le premier de ce type en Afrique, dans lequel elle exigeait réparation pour des mesures qui avaient affaibli le statut économique et social de la femme. Ce manifeste a également établi un cadre permettant d'évaluer et de contrôler l'action gouvernementale.

Source: Selolwane 2004.

de justice et de sécurité non étatiques ont plus d'impact que les systèmes formels sur la vie des groupes à faible revenu et des femmes.²⁸ Le pluralisme juridique, où deux régimes ou plus coexistent, est la norme dans de nombreux pays en développement où les systèmes de chaque communauté sont respectés, notamment pour les questions de mariage ou de succession. Dans certains contextes, les systèmes de justice informels restreignent tellement le champ ou la légitimité du droit formel qu'il est permis de douter de l'efficacité d'une démarche féministe qui mise sur l'État pour faire respecter les nouvelles dispositions régissant les relations hommes-femmes.²⁹

La polarisation sur le droit formel a pu donner l'impression que le droit législatif et les institutions judiciaires formelles sont par nature plus progressistes que les institutions juridiques traditionnelles, dont l'autorité procède de leur immuable authenticité. Mais tout système juridique, qu'il soit traditionnel ou coutumier, reflète l'évolution des normes sociales et des rapports de pouvoir. Une analyse historique a montré que le droit “coutumier” reflète souvent des pratiques coloniales qui privilégiaient certains groupes sociaux. De même, les systèmes juridiques classiques ou modernes reproduisent souvent des stéréotypes sexistes profondément enracinés, et les institutions judiciaires modernes résistent parfois à une réforme juridique féministe en limitant l'accès des femmes à la justice.³⁰ De ce fait, les féministes sont devenues beaucoup plus critiques à l'égard de l'universalisme et du modernisme juridiques.

Lorsque l’“universalisme” et l’“uniformité” masquent les stéréotypes sexistes et culturels, les instruments juridiques modernes peuvent se révéler aussi limités que le droit coutumier pour promouvoir le changement social. Prenons par exemple le cas de l'Inde. Dans ce pays, un mouvement laïc pour l'indépendance préconisait un code civil uniforme pour gommer les conceptions coutumières du droit des personnes, et ce code a été inscrit dans la constitution. Par la suite, la communauté musulmane minoritaire a vu dans la notion d'uniformité un stratagème pour oblitérer leur statut culturel spécial et différent. Ces dernières années, les plus ardents défenseurs d'un code civil uniforme ont été des associations patriotes hindoues qui y voient un moyen de faire ressortir l’“arriération” de la communauté musulmane. Les musulmans, quant à eux, estiment que

la notion d'uniformité recouvre des conceptions des relations familiales et de la vie sociale qui reflètent la culture majoritaire.³¹ Ainsi, l’“uniformité” peut masquer la discrimination au lieu de servir de force de nivellement ou d'égalisation, ce qu'elle est censée être au départ et ce qu'elle est habituellement.

Systèmes de justice informels

La légitimité acquise de longue date et l'accessibilité des systèmes de justice informels, en particulier dans le domaine du droit des personnes (*personal law*), expliquent leur importance pour toute réforme en faveur de l'égalité hommes-femmes. Ces codes renforcent souvent des hiérarchies établies selon des critères de sexe et d'âge, comme le font d'ailleurs leurs praticiens en prenant leurs décisions sur la base de cadres normatifs qui sont en porte-à-faux avec les droits constitutionnels. Ce parti pris sexiste ressort particulièrement dans les questions d'héritage et d'autres questions concernant les biens des époux. Cela tient à la conception bien enracinée selon laquelle le chef de ménage de sexe masculin est la seule et ultime autorité habilitée à prendre des décisions concernant les biens matrimoniaux.³²

Les clauses d'exemption demeurent intactes dans les systèmes informels de nombreux pays d'Afrique et d'Asie du Sud. Au Nigeria, par exemple, les États fédéraux ont toute latitude pour appliquer le droit des personnes aux questions touchant à la famille. Certains États du nord du Nigeria sont allés jusqu'à étendre l'application de la *Sharia* islamique aux questions pénales, ce qui a donné lieu à un débat houleux sur des aspects sexistes tels que les restrictions concernant la tenue vestimentaire des femmes, la discrimination sur le lieu de travail à l'égard des femmes non mariées, et les sanctions sévères pour un adultère allégué.³³ La condamnation à mort de deux femmes pour adultère en 2000 montre bien que les autorités traditionnelles peuvent imposer, en toute impunité, des sanctions pourtant déclarées inconstitutionnelles par le gouvernement fédéral.³⁴ Soutenues par des actions de protestation au niveau local et international, ces deux femmes ont finalement fait appel avec succès de cette condamnation devant la haute cour.

Cependant, dans les pays où le système judiciaire formel n'est pas suffisamment développé, les autorités dépendent de plus en plus de ces institutions informelles pour régler les différends

et amener les délinquants à répondre de leurs actes, choisissant par pragmatisme d'appliquer le droit coutumier plutôt que de n'en appliquer aucun.³⁵ Ces mécanismes sont accessibles pour un coût modique et rendent des jugements que les parties au conflit estiment parfois plus légitimes que ceux que rendraient des tribunaux distants sur la base de cadres juridiques qui leur sont étrangers.³⁶ Ils peuvent aussi se révéler efficaces quand il s'agit de négocier une réconciliation et des réparations, dont ont particulièrement besoin les communautés qui ont souffert de la guerre (voir le chapitre 14). Ainsi, les minorités religieuses et ethniques et les groupes indigènes de nombreux pays exercent une pression politique de plus en plus importante pour légitimer des pratiques de justice communautaires. Si un tel système présente des avantages en permettant aux communautés d'avoir leurs propres systèmes de justice, il peut aussi compromettre l'avancement des droits de la femme.

Propositions pour réformer la justice traditionnelle

La subordination des femmes aux hommes étant un principe central dans de nombreux systèmes de justice informels, il peut sembler impossible de contester les normes sexistes. Une approche pragmatique consiste à élargir autant que possible les droits des femmes au sein des systèmes traditionnels, notamment quand il s'agit de statuer sur des différends familiaux, ou bien à ouvrir ces systèmes au contrôle constitutionnel. Dans certains systèmes de justice informels de l'Afrique subsaharienne, les changements constitutionnels qui confèrent des pouvoirs aux chefs traditionnels leur imposent aussi de nouvelles règles: ils sont tenus d'observer le principe constitutionnel de l'égalité hommes-femmes avec la même rigueur que n'importe quel organisme public. Cette approche accommodante des systèmes traditionnels reconnaît la légitimité des droits coutumiers, mais insiste pour qu'ils n'invalident pas le droit du citoyen d'exprimer son mécontentement et d'exercer un recours auprès du système juridique national s'il estime que des pratiques justifiées du point de vue du droit des personnes ont donné des résultats iniques.³⁷

Les femmes sont généralement très minoritaires dans le personnel des systèmes de justice informels, et les intermédiaires

avec des institutions judiciaires formelles qui pourraient réglementer les actions de ces systèmes font souvent défaut. Parmi les mesures et propositions de réforme figuraient une représentation accrue des femmes, l'établissement de liens avec les services de protection sociale et des mesures d'inspection. Ainsi, en Ouganda, les tribunaux locaux doivent obligatoirement être composés pour un tiers de femmes et, en Tanzanie, trois membres sur sept de chaque conseil de village sont des femmes. Les tribunaux *Gacaca* rwandais—assemblées locales traditionnelles chargées de régler les différends, qui ont été réactivées pour traiter des conséquences locales du génocide de 1994—étaient composés autrefois des anciens de sexe masculin. Mais le gouvernement a encouragé l'élection de femmes dans la magistrature, de sorte qu'environ un tiers des juges qui procèdent actuellement aux auditions sont des femmes.

Comme les tribunaux de justice informels traitent beaucoup plus d'affaires de violence sexuelle que la police et les tribunaux formels, des organisations non-gouvernementales (ONG) féminines leur proposent parfois de les épauler. La Coalition kényane sur la violence à l'égard des femmes a montré à des chefs comment utiliser des services d'orientation tels que le ministère pour la Protection de l'enfance pour accroître les chances des victimes de violences domestiques de bénéficier d'un soutien.³⁸ La plupart des initiatives visant à réglementer et contrôler les systèmes de justice informels en sont encore au stade des propositions. En Afrique du Sud, où l'on envisage de conférer aux tribunaux des chefs de tribu un statut officiel de cour de justice, la *Law Commission* a proposé que ces tribunaux se conforment à un minimum de normes telles que le respect des droits des plaideurs de faire appel à des instances supérieures coutumières ou de la magistrature si des affaires ne sont pas résolues ou si les parties contestent les jugements prononcés par les leaders traditionnels.³⁹

Le système de justice formel et l'égalité des sexes

Le volet "État de droit" du programme de gouvernance repose sur des hypothèses concernant la relation entre le droit, l'économie

et la société. Les opposants à ce système considèrent que le programme préconisé par les milieux du développement international pose comme principe de base des modèles de rationalité économique et d'activité sociale qui sont hautement mécaniques et peu représentatifs des sociétés du “monde réel”. Cela convient plus particulièrement à des sociétés où les institutions informelles influent fortement sur le mode de fonctionnement du système judiciaire et sur l'application des décisions de justice.⁴⁰ Les résultats recherchés par les réformes montrent que l'on surestime la capacité des individus à modifier leur comportement en fonction de tels changements; et leur préalable essentiel, à savoir que le capitalisme productif exige des jugements rendus par une justice officielle, des contrats scrupuleusement respectés et des droits inviolables, passe pour être exagéré.⁴¹

L'intention première de ces réformes de l'“État de droit” est d'améliorer la capacité du droit et de ses procédures d'application à placer les biens privés et l'activité du marché hors de toute réglementation publique. Cette intention restreint la mesure dans laquelle les problèmes d'égalité hommes-femmes sont vraiment traités, ou peuvent être soulevés. Les programmes de réforme traitent également les problèmes chroniques de l'inefficacité, de l'incapacité et de la corruption dont souffre le système de justice formel dans de nombreux pays en développement. Peut-être est-ce là un moyen de servir les intérêts des femmes qui souhaitent que soient levés les obstacles les empêchant d'accéder à la justice. Les militantes de la cause des femmes en Afrique australe ont mis en évidence les problèmes suivants: l'impossibilité, pour des raisons géographiques, d'accéder aux tribunaux ainsi que le coût élevé des honoraires pour bénéficier d'une assistance juridique professionnelle; ainsi que les délais, le manque d'aide judiciaire et le faible niveau de connaissances juridiques de base. La plupart des pays manquent cruellement de femmes aux postes de juges et de magistrats. De nombreux pays musulmans et ceux de l'Afrique subsaharienne ne laissent aucune femme siéger dans les instances suprêmes. Dans d'autres, la présence des femmes est purement symbolique: au Népal, par exemple, les femmes représentent 1,3 pour cent des juges.⁴²

Bien que ces problèmes soient largement reconnus, la plupart des programmes de “réforme de la gouvernance” visent

essentiellement à renforcer le rôle du judiciaire, qui est de demander des comptes. Les pratiques de prêt de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement sont essentiellement axées sur le droit comme moyen de créer un environnement sain pour des transactions commerciales, en garantissant la sécurité des droits de propriété et en veillant au respect des contrats. Ainsi, les prêts actuellement accordés pour des réformes judiciaires sont axés sur des questions telles que les changements à apporter aux systèmes d'administration des impôts, la révision des codes du commerce et la libéralisation du secteur financier (réglementation du secteur bancaire, droit des faillites, gouvernement d'entreprise, réglementation des assurances et des titres). Ils financent aussi l'adoption de lois qui facilitent la privatisation, la création de marchés fonciers par l'instauration de systèmes d'établissement de titres de propriété et des améliorations dans l'administration et les infrastructures d'institutions judiciaires telles que les tribunaux, la police et les prisons.⁴³

Les réformes de la législation foncière, de la législation du travail, des contrats commerciaux et du droit bancaire ont d'importantes incidences sur l'équité entre les sexes, mais les effets différenciés de ces réformes sur les hommes et les femmes n'ont pas beaucoup retenu l'attention. La réforme de la législation foncière, qui est d'une importance capitale pour créer un climat favorable aux investissements et améliorer les perspectives de survie des populations rurales, illustre bien ce problème (voir chapitre 6).⁴⁴ En Afrique, la propriété et l'utilisation de la terre sont régies par des arrangements juridiques multiples; à des moments différents, l'utilisation et la propriété de la terre peuvent relever de réglementations différentes, selon les acteurs en cause. Se polariser sur les avantages commerciaux que pourraient présenter des systèmes officiels d'établissement de titres de propriété foncière risque de miner le droit d'utilisation des terres, que des membres de la famille ne peuvent revendiquer à l'aide de documents. Parmi ces membres figurent invariablement les femmes, dont les droits d'occupation et d'exploitation des terres sont liés, dans de nombreux cas, à leur mariage avec le “propriétaire”, droits qui, selon la tradition, peuvent être considérés comme caducs dès lors que celui-ci décède ou répudie sa femme.

Titres et régimes fonciers

Dans les années 1990, une réforme du régime foncier a été entreprise dans toute l'Afrique subsaharienne, notamment en Tanzanie, au Malawi, en Ouganda, en Côte d'Ivoire, au Niger, en Namibie, au Zimbabwe, en Afrique du Sud et au Ghana. La plupart de ces programmes visaient à encourager le passage d'un système de propriété familiale à la propriété individuelle de lopins de terre. Dans de nombreux systèmes africains d'occupation foncière fondés sur le droit coutumier, les besoins des exploitantes agricoles sont protégés par des règles communautaires de gestion foncière qui limitent le pouvoir que détient le chef de famille de sexe masculin d'aliéner des terres. Dans la pratique, les programmes officiels de délivrance de titres ont tendance, même si tel n'est pas le but recherché, à établir les titres de propriété au nom des chefs de ménage de sexe masculin, et cela a créé un nouveau problème, celui des femmes sans terre. Au Kenya, où le système d'établissement de titres sur la propriété foncière est en usage depuis les années 1950, seuls cinq pour cent des titres sont enregistrés au nom de femmes.

C'est un exemple classique de programme de modernisation qui renforce les principes traditionnels reconnaissant à l'homme un statut supérieur à la femme et le désignant comme le propriétaire des ressources familiales. A la fin des années 1990, certains programmes de réformes foncières se sont attaqués à ce problème. En Tanzanie et en Afrique du Sud, les avantages du système coutumier du point de vue des droits de la femme ont été reconnus, et des mesures ont été prises pour que les droits fonciers des femmes soient protégés par la loi. L'Afrique du Sud a également reconnu la communauté de biens sous forme d'associations en copropriété, et des mesures importantes ont été prises pour défendre le droit d'accès des femmes à la terre.

Le parti pris sexiste en matière de propriété et en droit matrimonial a des conséquences importantes pour les femmes qui montent une entreprise commerciale. La capacité des femmes entrepreneurs à financer les investissements est limitée du fait qu'elles ne peuvent mettre des terres en garantie, mais les réformes des services financiers ne tiennent pas compte de cette situation. Une étude de ces réformes réalisées en Ouganda a montré qu'elles tendent à renforcer les préjugés défavorables des prêteurs à l'égard de l'agriculture et de la vente directe,

c'est-à-dire à l'égard des secteurs mêmes où l'on trouve le plus de femmes entrepreneurs.⁴⁵

La réforme foncière et la réforme des services financiers démontrent les conséquences distributives, différenciées par sexe, des dispositions juridiques, et confirment qu'il est absolument vital pour les partisans de l'équité entre les sexes de contester plus systématiquement des réformes du système juridique dont les priorités sont de plus en plus inspirées des règles du marché. Un commentateur fait remarquer qu'en Afrique subsaharienne, les arguments en faveur de l'égalité hommes-femmes ont toujours été contestés et qu'aujourd'hui, le discours dominant confère même une plus grande légitimité à cette contestation dans les milieux officiels. Ce discours s'exprime en des termes d'une fausse neutralité mettant en avant la priorité à l'efficacité et à la compétitivité en raison de l'insuffisance des ressources.⁴⁶ Il est essentiel d'intégrer le principe d'égalité hommes-femmes dans les réformes législatives axées sur le marché afin d'étendre la portée et l'exercice des droits constitutionnels des femmes.

DES INSTITUTIONS VOUÉES À LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DES FEMMES

Les militantes savent depuis longtemps combien les femmes ont intérêt à être formellement présentes dans les administrations publiques pour défendre leur cause, et l'on dispose, à cet égard, de données d'expérience couvrant une période de 30 ans. Différents types d'"appareil féministe national" ont été mis au point, depuis les ministères spécialisés aux bureaux rattachés au cabinet du chef de l'exécutif, ou des unités de femmes dans les principaux ministères de tutelle tels que l'agriculture, la santé ou l'éducation. Une analyse comparative de l'efficacité politique des femmes réalisée récemment dans toute l'Europe a permis de constater que la présence de ces unités féminines a été particulièrement précieuse pour la promotion des politiques en faveur de l'équité entre les sexes.⁴⁷ Les conclusions des études réalisées dans les pays en développement étaient plus ambiguës, suggérant que les unités féminines ont très souvent été récupérées

par les partis au pouvoir ou subordonnées aux factions féminines dirigées par les premières dames du pays, qu’elles ont été privées de ressources et tenues à l’écart du processus de prise de décisions.⁴⁸ Néanmoins, les unités de femmes sont capables de promouvoir efficacement la cause des femmes, selon leurs pouvoirs et leurs capacités et selon le degré de légitimité et de soutien que leur apportent les mouvements féminins nationaux.

Le *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM) au Chili, dont la directrice générale siège au Cabinet, est un bon exemple. Ce service a œuvré par l’intermédiaire du ministère de la Planification afin que des ressources suffisantes soient allouées pour améliorer les chances économiques des femmes et réduire leur pauvreté.⁴⁹ Même si les efforts de ce service ont gagné en efficacité grâce à ses connexions avec le mouvement féminin, leurs relations n’ont pas toujours été harmonieuses. Sous la première administration démocratique de l’après-Pinochet, le SERNAM a été critiqué pour ne pas s’être attaqué au problème de la discrimination à l’égard des femmes. En 1995, sous une nouvelle administration, le SERNAM a surpris ses détracteurs en présentant un plan radical pour l’égalité des chances, qui reprenait avec force bon nombre des principales doctrines et exigences féministes. Cette volte-face a perduré, comme en témoigne l’adoption, en 2004, d’une politique de santé publique respectueuse des besoins différents des hommes et des femmes.

Surmonter les obstacles

De nombreux organismes officiels nationaux pour les femmes, dont le SERNAM, ne disposent pas de pouvoirs de contrôle formels pour évaluer les politiques menées dans d’autres secteurs. Ils doivent donc compter sur des contrôles informels, qu’il s’agisse de soumettre les responsables à la pression du public ou de les désigner à l’indignation populaire.⁵⁰ Pour surmonter ces contraintes, certains bureaux de femmes s’appuient sur des associations féminines telles que les “siffleuses” (*whistle blowers*) et leur reconnaissent même ce rôle en leur accordant un statut officiel. La Commission pour l’égalité des sexes en Afrique du Sud offre à des associations de la société civile une accréditation ainsi que le droit d’observer son activité, ces associations

ayant ainsi la possibilité de lui faire remonter des informations et de soumettre son travail à un contrôle de qualité.

L’expérience au niveau de l’État de la Commission des femmes au Kerala est toute différente. Créée en 1996, ses six commissaires ont été tellement privées de ressources et leurs recommandations tellement ignorées qu’à la fin de 1999, elle a traduit le gouvernement devant la haute cour pour exiger que des crédits lui soient alloués et pour qu’il soit tenu compte des besoins des femmes dans la législation. Au cours des trois premières années de son existence, cette commission a proposé une révision de la loi sur la garde des enfants, des lois sévères sur le viol et le harcèlement sexuel, une augmentation des pensions alimentaires ainsi que des mesures pour améliorer la mise en œuvre de la loi portant interdiction de la dot; elle a en outre fait pression pour que davantage de femmes occupent des postes dans la fonction publique. Pas une seule recommandation n’a été soumise à l’Assemblée d’État (*State Assembly*). Cette commission, qui continue de lutter pour obtenir des crédits et davantage d’attention, a déjà gagné le respect des groupes féministes en 2000 en prenant la défense d’une femme occupant un poste de cadre supérieur dans l’administration qui avait fait l’objet de harcèlement sexuel de la part d’un ministre d’État très en vue. Alors que le gouvernement serrait les rangs autour du coupable, la commission a rappelé au ministre principal E.K. Nayanar qu’il incombait au gouvernement de créer des conditions permettant aux femmes de travailler dans l’honneur.⁵¹ Le coupable a été contraint de démissionner.

Sans doute continuera-t-on de créer des commissions et des organismes similaires pour défendre les intérêts des femmes et sans doute leur effectif ira-t-il grandissant sous la pression des mouvements féminins et des groupes féministes. Une mobilisation soutenue de la société et des femmes est nécessaire pour que les acteurs du secteur public se montrent plus responsables à l’égard des femmes. Il convient également de diffuser des informations sur les décisions prises et les politiques mises en œuvre pour permettre aux groupes de la société civile de déterminer si les engagements officiels d’œuvrer en faveur de l’équité entre les sexes sont respectés. C’est un autre domaine où l’existence d’un bureau ou d’une unité de femmes au sein du gouvernement offre des perspectives de collaboration avec des femmes

de toute la société et ouvre ainsi des possibilités de dialogue et de consultation. Un long chemin reste à parcourir avant que l'action des dirigeants et des fonctionnaires ne soit partout évaluée d'après le degré de satisfaction des besoins des citoyennes.

Notes

- 1 Santiso 2001: 4.
- 2 Campos et Pradhan 2003: 1.
- 3 Campos et Pradhan 2003: 2.
- 4 Upham à paraître.
- 5 Evans 2004.
- 6 Communication personnelle avec Thandika Mkandawire, 6 juillet 2004.
- 7 Banque mondiale 1992 et 1994.
- 8 Banque mondiale 2001a.
- 9 Swamy et coll. 2001.
- 10 Vijayalakshmi 2002.
- 11 Goetz et Jenkins 2004.
- 12 Banque mondiale 2003a.
- 13 BIT 2003.
- 14 Rama n.d.: 7.
- 15 Samson 2003: 95.
- 16 SACN 2004: 79, cité dans Beall 2004: 24.
- 17 Jie 2004: 11.
- 18 All-China Women's Federation 1998.
- 19 Jie 2004: 13.
- 20 Keiser et coll. 2002: 553.
- 21 Thieleman et Stewart 1996; Goetz 2001; Simmons et coll. 1993; Keiser et coll. 2002; Rao et coll. 1999.
- 22 Dahlerup 1986; Kanter 1977.
- 23 Lipsky 1980.
- 24 Banque mondiale 2003a.
- 25 Tendler et Freedheim 1994.
- 26 *Times of India* 2003.
- 27 PNUD 2002: 80.
- 28 DfID 2002.
- 29 Manji 1999: 439; Nyamu-Musembi 2004; Dahl 1987; Smart 1989.
- 30 Mukhopadhyaya 1998.
- 31 Kapur et Cossman 1995; Mody 2003.
- 32 COVAW 2002; Byamukama 2001; Khadiagala 2001; Nyamu-Musembi 2002.
- 33 Abdullah 2002.
- 34 Sow 2004: 43.
- 35 PNUD 2004: 59.
- 36 Nyamu-Musembi 2002; Penal Reform International 2000; Barya et Oloka-Onyango 1994.
- 37 Nyamu-Musembi 2000 et 2002.
- 38 Nyamu-Musembi 2004: 34.
- 39 Nyamu-Musembi 2004: 35-36.
- 40 Upham à paraître; Ohnesorge à paraître.
- 41 Upham à paraître.
- 42 UNIFEM 2004a.
- 43 Nyamu-Musembi 2004, p. 1-13; Islam 2003; Faundez 1997.
- 44 Whitehead et Tsikata 2003.
- 45 Kiiza et coll. 2000.
- 46 Nyamu-Musembi 2004: 46.
- 47 Squires et Wickham-Jones 2001.
- 48 Goetz 1995; Staudt 1995; Tsikata 2001.
- 49 Waylen 2000: 787.
- 50 Waylen 2000.
- 51 *The Hindu* 1997 et 2000.