



Nations Unies
Commission économique
pour l'Afrique

5 ans après Beijing:

quels efforts ont été consentis pour les femmes africaines?



Les mécanismes institutionnels de promotion de la femme

Septembre 2001

33341



Nations Unies
Commission économique
pour l'Afrique

5 ans après Beijing:

quels efforts ont été consentis pour les femmes africaines?



Les mécanismes institutionnels de promotion de la femme

Septembre 2001



United Nations
Economic Commission for Africa
Addis Ababa

Pour toute publication, visitez le site Web de la CEA:
<http://www.uneca.org>

ou contactez:

Publications
Commission économique pour l'Afrique
B.P 3001
Addis-Abeba, Ethiopie
Tél.: 251-1-44 31 68
Fax.: 251-1-51 03 65
Courrier électronique: ecainfo@uneca.org

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement, à condition d'indiquer la source et de faire parvenir un exemplaire de la publication à la Commission économique pour l'Afrique.

Conçu, édité et produit par Dr. Anthony D.G. Maruyira, Bénédicte Walter et Seifu Dagnachew
Photographies fournies par Eugène Aw

Table des matières

Préface	i
1. Introduction	1
2. Historique	4
2.1 Plates-forme d'action de Dakar et Programme d'action de Beijing: objectifs et actions	5
3. Engagements en faveur de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing	6
3.1 Engagements au niveau mondial	6
3.2 Engagements au niveau régional	7
3.3 Les engagements au niveau sous-régional	8
3.4 Engagements au niveau national	9
4. Création et renforcement des capacités des dispositifs d'analyse de genre	10
4.1 Types de mécanismes institutionnels et responsabilités dévolues	11
4.2 Défis	17
5. Intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans la législation, les politiques et les programmes	21
5.1 Au niveau international	22
5.2 Au niveau national	24
5.3 Au niveau régional	26
5.4 Aperçu général	31
5.5 Défis	34
6. Collecte et diffusion des données et informations ventilées par sexe en vue de la planification et de l'évaluation	35
6.1 Au niveau international	37
6.2 Au niveau régional	37
6.3 Au niveau sous-régional	39
6.4 Au niveau national	39
6.5 Défis	40
7. Recommandations des conférences/ateliers	41
7.1 Au niveau régional	41
7.2 Au niveau sous-régional	46

7.3 Au niveau national	48
8. Projections	48
8.1 Horizon 2000	48
8.2 Horizon 2005	49
9. Conclusion	50
Bibliographie	53

Préface

Le présent exposé examine les progrès réalisés par le continent africain en matière de mécanismes institutionnels de la promotion de la femme depuis l'adoption de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Il comporte les évaluations tirées de diverses sources telles que: Internet, les documents officiels des Nations Unies, de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), du Centre africain pour les femmes (CAF) et ceux d'autres types d'organismes, les procès-verbaux et les rapports des ateliers. Il contient, en outre, les évaluations et les opinions issues de la sixième Conférence régionale sur les femmes, tenue à Addis-Abeba, en Ethiopie, du 22 au 26 novembre 1999.

Il ressort de l'atelier sur les mécanismes institutionnels organisé en marge de cette Conférence que les principales structures institutionnelles doivent être mises en place au niveau national, pour permettre de concrétiser la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing. Cet atelier révèle également que le dispositif national consiste soit en une structure unique, soit en une combinaison de structures établies par un pays pour promouvoir l'égalité des sexes. Cette structure est généralement créée par le gouvernement et gérée par les administrateurs publics, l'ensemble de la société civile ainsi que par les ONG et le secteur privé.

D'autre part, il apparaît que les engagements pris par rapport au Programme d'action de Beijing visaient la réalisation de trois objectifs stratégiques (h.1, h.2 et h.3) relatifs au thème "mécanismes institutionnels", à savoir: «créer et renforcer des mécanismes nationaux et d'autres organes gouvernementaux; intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans l'élaboration des dispositions législatives, des politiques et des programmes et projets d'intérêt général; produire et diffuser des données et des informations ventilées par sexe aux fins de planification et d'évaluation". Les principales actions retenues pour la réalisation de ces objectifs consistent à: désigner des mécanismes chargés de la promotion de la femme aux niveaux les plus élevés; développer des stratégies et des méthodes en vue de la mobilisation des ressources; promouvoir la femme à travers la recherche, l'information, l'éducation, les actions de plaidoyer et les services de conseils; coordonner les divers acteurs aux niveaux national, sous-régional, régional et international; contrôler l'impact de ces actions; créer un cadre capable de faciliter la recherche analytique de genre, ainsi que la collecte

et la diffusion des données y relatives; réviser les lois afin de les adapter aux préoccupations des femmes en matière d'égalité entre les sexes; s'assurer que les diverses politiques gouvernementales reflètent la problématique hommes-femmes.

Depuis l'adoption de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing, nombre d'engagements ont été pris à divers niveaux pour en accélérer la mise en œuvre. C'est ainsi qu'au niveau international, le système des Nations Unies s'est engagé à: atteindre, d'ici à l'an 2000, une représentation paritaire hommes/femmes dans le personnel de l'organisation; garantir la responsabilisation des dirigeants qui œuvrent individuellement en faveur de l'application d'un plan stratégique dans le cadre de leurs activités; mettre des points focaux à la disposition des femmes.

Au niveau régional, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la CEA et la Banque africaine de développement (BAD) ont adopté la Plate-forme d'action de Dakar comme option commune pour la promotion de la femme en Afrique. Cette option a servi de base aux diverses initiatives et efforts nationaux liés aux politiques d'égalité des sexes. Au niveau sous-régional, les organismes interétatiques tels que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) se sont engagés à travers la Déclaration de la SADC. Aussi, des cadres institutionnels d'application ont-ils été mis en place pour accélérer l'exécution de ces actions sous-régionales. De même, au niveau national, les pays ont adopté la Plate-formes d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing et les ont adaptés à leurs propres plates-formes d'action.

Certains pays ont accordé la priorité au thème "mécanismes institutionnels"; cependant, tous doivent encore définir ou renforcer leurs dispositifs institutionnels afin d'appliquer efficacement leurs plans d'action nationaux.

Beaucoup d'efforts ont été consentis dans la mesure où tous les pays ont élaboré les mécanismes nationaux de coordination des questions de genre; adapté la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing aux plans d'action nationaux; renforcé les capacités de leurs dispositifs; procédé à l'extension des cadres législatifs, réglementaires ou politiques. Certains pays ont amorcé la collecte et la diffusion des données relatives aux problèmes de disparités entre les sexes. On a également noté la prolifération des ONG spécialisées dans

les questions de genre. Au niveau régional, l'OUA et la BAD ont amélioré les capacités de leurs départements en charge des problèmes des femmes et ont accru leurs efforts en matière de promotion de la femme. La CEA a revigoré le Centre africain pour la femme (CAF), et a introduit des points focaux au sein des Centres de développement sous-régionaux (CDSR). Elle a, à travers le CAF, organisé des ateliers internationaux de suivi, des conférences internationales et régionales, des enquêtes/études guidées; créé des services de formation et de conseils; et diffusé des publications, etc. Des progrès remarquables ont été accomplis pour ce qui est du recours aux nouvelles technologies de l'information telles que l'Internet, permettant d'accélérer la réalisation des objectifs d'égalité des sexes par tous les intervenants.

Toutefois, de nombreux défis subsistent. La sixième Conférence régionale sur les femmes, à Addis-Abeba, a mis en exergue certains de ces défis: la majorité des dispositifs nationaux en sont encore au stade embryonnaire ou sont confrontés à de graves problèmes financiers, humains et matériels; leurs capacités à générer des dirigeants intellectuellement compétents et à coordonner les programmes sont très limitées; les communautés rurales sont toujours inaccessibles; la nécessité de renforcer le partenariat et la consultation systématiques entre les ONG et la société civile, la crise économique ainsi que les conflits politiques constituent des obstacles majeurs. De plus, dans plusieurs pays, les macro-indicateurs et les mécanismes de contrôle des progrès réalisés n'ont pas encore été entièrement établis, et certains dispositifs nationaux souffrent encore du manque d'autonomie et d'autorité nécessaires pour influencer la politique et fonctionner indépendamment et efficacement.

Certaines recommandations ont été ainsi suggérées pour accélérer les mécanismes institutionnels de promotion de la femme. Pour ce faire, l'atelier sur les mécanismes institutionnels de la sixième Conférence régionale sur les femmes a recommandé: l'adoption des dispositifs nationaux comme mécanismes de coordination et de consultation pour l'ensemble du processus national d'application de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing; l'institution d'un système de gestion des problèmes touchant les femmes pour assurer la coordination et la collaboration entre les ONG; la lutte contre la duplication des actions, les responsabilités parallèles, les interventions mal coordonnées à tous les niveaux à travers une planification systématique et participative; la nécessité pour les gouvernements et les

ONG de travailler comme des partenaires et non comme des adversaires; la nécessité de renforcer les capacités des mécanismes nationaux en les dotant d'un support législatif et politique adéquat, de ressources humaines, techniques, matérielles et financières appropriées, ainsi que de points focaux sur le genre, etc.

Cet exposé fait plusieurs autres recommandations, quant au faible niveau de formation des membres d'organisations féminines et au taux élevé d'analphabétisation des femmes. Il ouvre la voie pour lutter contre la banalisation des questions liées aux sexospécificités et pour remédier au degré variable d'engagement des pays à promouvoir l'égalité des sexes.

1. Introduction

Les structures et les mécanismes institutionnels nationaux, sous-régionaux, régionaux et internationaux sont susceptibles de favoriser la mise en oeuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Ce dispositif institutionnel permet d'évaluer les réalisations en matière de promotion de la femme. Les mécanismes institutionnels liés au progrès des femmes comprennent notamment: les directives et les cadres politiques; les organisations, les institutions avec leurs valeurs culturelles ou traditionnelles, leurs attitudes, leurs comportements et leurs pratiques; les systèmes de motivation formels, c'est-à-dire les récompenses et les sanctions; les réglementations, les normes et les procédures fonctionnelles, telles que les initiatives de démarginalisation, les systèmes de quotas dans les processus de recrutement ou de sélection; les lois, les constitutions et les perspectives d'avenir.

En général, il existe une variété de structures et de mécanismes qui œuvrent pour la promotion de la femme, et qui permettent de formuler les problèmes des femmes et les questions sexospécifiques aux niveaux local, national, sous régional, régional et international. Il s'agit, au niveau national:

- Des structures gouvernementales axées sur la problématique hommes-femmes: les ministères chargés de la promotion de la femme ou des questions de femme; les bureaux et les commissions nationaux des femmes dans le développement; les coordinateurs de questions liées au genre au sein des ministères traitant du progrès de la femme, de l'éducation, la planification, la santé et l'environnement; les cadres légaux et réglementaires, notamment les constitutions, les lois, les structures budgétaires et d'audit, qui font partie intégrante des mécanismes institutionnels de la scène publique; les instruments internationaux, les conventions, les déclarations et autres accords qui, implicitement, constituent des cadres réglementaires portés sur l'étude des sexospécificités.

- Des structures de partis politiques telles que les ligues, les branches, les services/associations féminines, les conseillers politiques pour les problèmes de différence entre les sexes à tous les niveaux du dispositif gouvernemental ou du parti au pouvoir, notamment les services présidentiels, ainsi que ceux des premières Dames. Toutefois, le degré d'implication dans la résolution des problèmes de genre varie d'un pays à un autre.
- Des organisations non gouvernementales (ONG), des collectifs, ainsi que l'ensemble de la société civile et les associations féminines.
- Des structures, des initiatives et des réseaux du secteur privé; les chambres de commerce, les institutions financières et de crédit, les employés et les associations de travailleurs impliqués, à des degrés divers, dans les questions liées aux sexesopécificités.

Plusieurs pays se sont mobilisés pour exploiter judicieusement les capacités des différents acteurs. Certains mécanismes gouvernementaux qui traitent des problèmes de genre ont fourni des efforts considérables pour se joindre aux divers acteurs en vue de créer une relation fonctionnelle, qui soit active, "nationale", englobante. Des dispositifs et des mécanismes de coordination, fonctionnels, harmonieux, et susceptibles de produire des résultats, ont été mis en place. Cette initiative est l'œuvre de dirigeants engagés et prévoyants des hautes sphères gouvernementales, des mouvements de femmes ainsi que des structures de la société civile. Ces dirigeants ont démontré leur engagement à travers une aide financière, matérielle et morale, durable et infaillible.

Pourtant, nombre de pays s'efforcent encore de créer des dispositifs viables et opérationnels, qui vont au-delà des cercles gouvernementaux, avec une ampleur réellement nationale, et qui englobent toutes les autres organisations de promotion des femmes. Dans ces pays, les mécanismes de promotion de l'égalité des sexes au sein des gouvernements fonctionnent avec des ressources financières et humaines tellement limitées qu'ils ne peuvent générer des fonctions de direction et de coordination leur permettant de rejoindre les actions de la société civile et du secteur privé. La situation est de plus en plus complexe avec la prolifération des ONG et des associations locales et internationales. Il

est pratiquement impossible d'exploiter et de coordonner les initiatives des acteurs sur le terrain pour accroître leur impact et définir des priorités communes. Il en résulte une duplication et un chevauchement des actions, mais aussi une grande difficulté à évaluer l'ampleur des ressources dont dispose chaque acteur. Les acteurs qui souffrent le plus de ce manque de coordination se trouvent à la base, notamment dans les zones rurales, et impliqués dans des activités, qui, pour la plupart, n'ont pas réussi à générer des résultats significatifs, palpables et durables. Les mouvements de femmes n'a pas encore donné aux masses des directives claires en vue de l'application de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

Au niveau international, le système des Nations Unies a pris les devants à travers sa Division de la promotion de la femme (DAW); le Comité interinstitutions sur l'égalité entre les sexes (IACWGE); l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW); le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM); la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW); et la Commission sur le statut de la femme. Toutes ces institutions facilitent d'une manière ou d'une autre la traduction dans les faits de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

Au niveau régional, il existe des institutions telles que le Centre africain pour la femme (CAF) de la Commission économique pour l'Afrique (CEA); la Division des genres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA); la Division des genres de la Banque africaine de développement (BAD); les ONG, les associations, les réseaux, et les groupes d'activités, entre autres; les bureaux régionaux des Nations Unies ainsi que les agences de développement.

Au niveau sous-régional, l'on retrouve: les structures axées sur les problèmes de genre et de femmes, qui agissent sous les auspices des agences sous-régionales et interétatiques telles que: le Département femme de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC); l'Association des femmes de l'Afrique de l'Ouest de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et divers programmes, les ONG, les associations, les réseaux, les groupes d'activité, etc.

L'essentiel de cet exposé s'articule autour des trois objectifs du Programme d'action de Beijing relatifs aux mécanismes institutionnels

pour la promotion de la femme, à savoir: créer et renforcer des mécanismes nationaux et d'autres organes gouvernementaux; intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans l'élaboration des dispositions législatives, des politiques et des programmes et projets d'intérêt général; produire et diffuser des données et des informations ventilées par sexe aux fins de planification et d'évaluation.

2. Historique

La Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing fixent certains objectifs et actions stratégiques sur le thème "mécanismes institutionnels de la promotion de la femme". Ce document contient quelques observations sur le statut des dispositifs institutionnels actuellement opérationnels. Il en ressort, entre autres, que les mécanismes nationaux pour la promotion de la femme ont été institués dans la quasi-totalité des Etats-membres, afin de concevoir, d'appliquer, d'exécuter, de contrôler, d'évaluer, de défendre les politiques et de mobiliser l'aide en vue de la promotion de l'intégration de la femme. Il apparaît également que les mécanismes nationaux prennent des formes diverses, et présentent des degrés d'efficacité différents. Très souvent marginalisés par les structures publiques nationales, ces mécanismes sont régulièrement confrontés aux problèmes découlant de l'absence de mandat, de l'inexistence d'un personnel, d'une formation et de données appropriés, de l'insuffisance des ressources et de l'aide fournie par les leaders politiques nationaux.

Il est regrettable que cinq ans après que ces observations aient été faites, la situation semble avoir empiré. Dans certains pays, des mandats supplémentaires ont été accordés aux anciennes structures dans le cadre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Cependant, leurs capacités sont toujours très limitées par rapport à l'immensité de leurs tâches. Les bailleurs de fonds mettent à leur disposition des ressources pour renforcer ces capacités, même si certains jugent ces ressources insuffisantes.

Toutefois, le Programme d'action de Beijing a reconnu que les méthodes de collecte, d'analyse et d'exploitation des données ventilées par sexe

¹ United Nations Department of Public Information, Fourth World Conference on Women, Beijing, China, *Platform for Action and the Beijing Declaration*, New York, 1995, p.115

sont de plus en plus sophistiquées; mais elles sont soit ignorées, soit mal utilisées. Dans ce domaine, des progrès énormes ont été réalisés. Certains pays (tels que le Malawi, l'Afrique du Sud et la Zambie) essayent de renforcer leur capacité de traitement des données ventilées par sexe. Des efforts ont été également faits en matière de formation du personnel dans les centres de recherche, de création de services de statistiques pour la collecte, le traitement et la publication des données ventilées par sexe, ainsi que l'introduction d'une perspective de genre dans les budgets nationaux.

2.1 Plates-forme d'action de Dakar et Programme d'action de Beijing: objectifs et actions

Le Programme d'action de Beijing a identifié trois objectifs (H1, H2, H3) dans le cadre du thème "mécanismes institutionnels pour la promotion de la femme", notamment:

"Créer ou renforcer les mécanismes nationaux et autres organes gouvernementaux; intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans l'élaboration des dispositions législatives, des politiques et des programmes et projets d'intérêt général; et produire et diffuser des données et des informations ventilées par sexe aux fins de planification et d'évaluation."

Les actions à entreprendre en vue de la réalisation de ces objectifs sont énumérées dans les sections ci-dessous sous forme de questionnaires permettant d'évaluer les progrès accomplis.

Des actions ont été proposées dans le Programme d'action de Beijing pour réaliser ces objectifs. Le Programme a souligné l'existence de structures et a proposé des mesures à prendre pour en créer de nouvelles et renforcer leurs capacités. Au niveau sous-régional, des institutions telles que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Zone d'échange préférentiel (ZEP) le Marché commun des Etats de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA), la SADC, l'Union du Maghreb arabe, l'Union monétaire ouest-africaine, la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale et la Banque africaine de développement (BAD), ont été désignées pour servir de fer de lance à l'exécution du Programme d'action de Beijing.

Au niveau régional, les institutions mandatées sont, entre autres, la Commission sur la femme et le développement (CWD) – anciennement Comité régional africain de coordination pour l'intégration de la femme au développement (CRAC), le Centre africain des femmes de la CEA et la Division genre de l'OUA qui feront office de secrétariat.

Au niveau international, la Plate-forme d'action de Dakar a également souligné le rôle des Nations Unies et de ses agences.

Au niveau national, la commission préparatoire nationale a été proposée pour superviser la mise en œuvre. Le CRAC, (actuellement CFD) se charge de coordonner, de superviser et d'évaluer l'application au niveau régional, en collaboration avec les institutions interétatiques sous-régionales, notamment, la SADC, le secrétariat conjoint l'OUA/CEA/BAD, l'Union interparlementaire (UIP) les agences des Nations Unies telles que l'UNIFEM. La Conférence des ministres de la CEA, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA doivent être informés tous les deux ans des progrès effectués. Les programmes des bailleurs de fonds relatifs aux problèmes de développement et de genre doivent également être évalués pour plus d'efficacité.

3. Engagements en faveur de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing

3.1 Engagements au niveau mondial

Parmi les douze domaines critiques identifiés par le Programme d'action de Beijing, on a retenu le thème "mécanismes institutionnels pour la promotion de la femme". Les gouvernements et toutes les parties prenantes au niveau international, à l'instar du système des Nations Unies, se sont engagés en vue de la mise en œuvre des recommandations du Programme d'action de Beijing. En plus de s'assurer, par le biais de ses agences et de son Département pour la promotion de la femme, que les objectifs d'égalité des sexes sont atteints, le système des Nations Unies s'est également engagé à : atteindre, d'ici à l'an 2000 un taux de distribution de postes internes de 50 % par sexe; nommer plus de femmes à des postes stratégiques tels que représentante ou envoyée spéciale; garantir la responsabilisation de chaque gestionnaire dans le

cadre de la mise en application de plans stratégiques dans son domaine d'activité; promouvoir un environnement sensible aux problèmes hommes-femmes; et permettre aux points focaux sur les problèmes de genre de suivre et d'encourager la mise en œuvre du plan stratégique⁽²⁾.

The Inter-Agency Committee for Women and Gender Equality (IA CWGE) a été créé spécifiquement pour assurer la mise en œuvre et la supervision des stratégies et la réalisation des objectifs et des buts du domaine critique intitulé "Femmes et structures de pouvoir et prise de décision". De plus, l'Assemblée générale a donné mandat à la Commission de la condition de la femme pour incorporer dans son plan de travail un mécanisme de suivi de la Conférence de Beijing, dans lequel la Commission jouera le rôle de catalyseur à travers une évaluation régulière des domaines critiques identifiés par le Programme d'action de Beijing.

3.2 Engagements au niveau régional

L'OUA s'est pleinement engagée dans le cadre du Programme d'action de Beijing en faveur d'une position commune en vue de la promotion de la femme, suite à la ratification, par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, de la Déclaration d'Addis-Abeba sur la Plate-forme d'action africaine sur la femme, le 28 juin 1995. La Plate-forme d'action mentionne l'importance des dispositifs institutionnels pour améliorer le statut de la femme. Il s'agit notamment des dispositifs nationaux d'analyse de genre, des structures sous-régionales, régionales et internationales telles que le système des Nations Unies. Elle a également préconisé la création d'un mécanisme de suivi permettant d'évaluer et de contrôler la mise en œuvre de la Plate-forme d'action ayant une structure centrale, et mandatée pour la coordination, la supervision, l'évaluation de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action au niveau international, régional et national⁽³⁾.

La CEA s'est engagée à placer l'analyse de genre au premier plan de ses programmes d'aide à l'Afrique en matière de développement social et économique, à travers l'intégration des considérations liées aux

⁽²⁾ United Nations, Commission on the Status of Women, 42nd Session, E/CN.6/1998/1, p.5

⁽³⁾ La Plate-forme d'action de Dakar du Comité conjoint NU-CEA/OUA (1994): Position commune pour la promotion de la femme, p49.

sexospécificités. Dans cette perspective, elle a élevé le Centre africain pour la femme au rang de division, et a renforcé ses capacités pour intégrer une démarche tenant compte des sexospécificités au sein de la Commission.

3.3 Les engagements au niveau sous-régional

En Afrique australe, l'intérêt de la SADC pour la problématique hommes-femmes remonte à 1990, soit longtemps avant la Conférence de Beijing, lorsque son Conseil des ministres s'est résolu à ériger les questions liées aux sexospécificités et au développement en priorité. Un cadre d'analyse des politiques de genre a été créé au sein de la SADC à l'article 21⁽³⁾ de son Traité; de même, des dispositions pour l'analyse des questions touchant les femmes et le développement ont été prévues à l'article 22 du Traité.

Le cadre institutionnel de la SADC en vue de la promotion des questions liées au genre consiste en: un comité permanent, constitué de trois Etats membres, dont l'un fait office de secrétariat; des points focaux d'analyse de genre au sein de toutes les unités de coordination et des commissions régionales; et un département femme au sein du secrétariat. Un plan d'action de la SADC pour les questions de "femmes et développement" a été initié pour vérifier les programmes en cours, intégrer les considérations liées aux sexospécificités au sein des programmes de la SADC, et assurer la formation, la définition des objectifs ainsi que l'élaboration d'indicateurs.

Le programme d'analyse de genre de la SADC est administré par le Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM) pour promouvoir l'implication des femmes dans la prise de décision. Aux côtés de la SADC, il existe d'autres organisations, notamment Femme et législation en Afrique australe (WLSA) et Femme et législation et développement en Afrique (WILDAF). Les garanties constitutionnelles, le droit coutumier et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard de la femme (CEDAW) sont appliquées par ces organisations. Toutefois, beaucoup reste encore à faire en matière de législation, de la mise en oeuvre et de renforcement des capacités.

⁽³⁾ La plate forme d'action africaine du comité conjoint NU-CEA/OUA (1994): Position commune africaine sur la promotion de la femme, p49.

3.4 Engagements au niveau national

Les gouvernements africains se sont engagés à créer des dispositifs nationaux d'analyse de genre pour la coordination, la défense, la supervision et l'évaluation des efforts consentis en matière d'intégration des considérations sexospécifiques. Les dispositifs nationaux sont généralement: "des institutions ou des groupes officiels reconnus par les gouvernements et investis de missions spécifiques à la promotion de la femme et l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; ces institutions agissent en faveur de la femme".⁽⁴⁾

Plusieurs pays avaient déjà mis sur pied des mécanismes nationaux de soutien à la femme longtemps avant la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing. Depuis lors, certains de ces pays ont effectué des progrès considérables en érigeant les services de soutien à la femme au niveau de département ou de ministère⁽⁵⁾, tandis que d'autres ont conservé les structures gouvernementales ou les dispositifs/points focaux⁽⁶⁾ antérieurs, mais ont intégré le Programme d'action de Beijing au sein de structures lourdes déjà existantes. Il existe cependant des cas, tels que l'Erythrée, où les dispositifs nationaux évoluent encore en marge de structures gouvernementales. D'autres, à l'instar du Ghana, continuent à créer des structures institutionnelles en sus des structures existantes.⁽⁷⁾

⁽⁴⁾ Plate-forme d'action de Dakar: Position commune pour la promotion de la femme, Dakar P.49.

⁽⁵⁾ Exemples: la Zambie, où le Département "femmes et développement" de la Commission nationale pour la planification du développement est devenu la Division pour "le développement des questions de genre" au cabinet ministériel; le Swaziland où le programme d'analyse de genre n'appartenait à aucun ministère des affaires intérieures.

⁽⁶⁾ Aux Seychelles, en Erythrée, au Malawi, au Kenya etc., - la révision de l'ensemble du dispositif, comme par exemple le changement de sigle ou la reconstitution d'anciennes structures; la création de nouveaux points focaux sectoriels; la multiplication ou le renforcement des réseaux; etc.

⁽⁷⁾ Voir: les rapports nationaux d'Accra (Ghana) sur les progrès réalisés en matière de mise en œuvre du Programme d'action de Beijing. P.3-6.

4. Création et renforcement des capacités des dispositifs d'analyse de genre

Pour mieux évaluer les progrès réalisés dans le cadre de la création et du renforcement des capacités des dispositifs nationaux et des structures gouvernementales, il conviendrait de répondre aux questions clés ci-après:

- La mission de promotion des questions de femmes a-t-elle été assignée aux plus hautes sphères gouvernementales?
- Quelles formes les mécanismes nationaux de soutien à la femme revêtent-ils?
- Les structures interministérielles de coordination ont-elles été mises en place et renforcées?
- Les dispositifs nationaux ont-ils des réseaux et des mécanismes de contrôle suffisamment solides?
- Se sont-ils montrés assez efficaces dans les problèmes de promotion de la femme, notamment en ce qui concerne: les politiques, les programmes et les projets des structures gouvernementales et d'autres organisations relatives à l'intégration de la problématique hommes-femmes; le développement des ressources et des énergies par les femmes, les hommes, et l'ensemble de la société; le processus de dévolution de la femme à travers la recherche, l'information, l'éducation, la formation, les groupes de pression, les services de conseils aux gouvernements; la coordination des activités des acteurs aux niveaux national, sous-régional et international; le suivi de l'impact; le renforcement des capacités en vue de la recherche analytique de genre, de la collecte et de la diffusion des données ventilées par sexe; la révision des lois de manière à les adapter aux préoccupations des femmes en matière d'égalité entre les sexes, etc.

- Si non, pourquoi? Si oui, quelles leçons pourrait-on en tirer?
- Les organes législatifs ont-ils pleinement joué leur rôle dans l'amélioration de la condition de la femme?
- Les ministères ont-ils reçu mandat de réexaminer les politiques, les programmes et projets relatifs à la démarche soucieuse d'équité entre les sexes et ce, conformément à la Plate-forme d'action de Dakar et au Programme d'action de Beijing?

4.1 Types de mécanismes institutionnels et responsabilités dévolues

4.1.1 Au niveau international

Le système des Nations Unies s'est engagé à incorporer les considérations sexospécifiques au sein de ses politiques, de ses programmes, positions, etc., en vue de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar. Le service du Secrétaire général des Nations Unies a pris le ferme engagement de mettre en œuvre, de superviser et d'évaluer la Plate-forme d'action de Dakar par le biais de la Division de la promotion de la femme (DAW) et de ses diverses commissions; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes et le Comité international sur la femme et l'égalité des sexes (IACWGE), les commissions du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), plus précisément celles sur la condition de la femme, les droits humains, le développement durable, la population; et les organismes annexes des Nations Unies tels que: le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM); l'Institut international de recherche et de formation des Nations Unies pour la promotion de la femme (INSTRAW), ainsi que le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP).

4.1.2 Au niveau régional

4.1.2.1 L'Organisation de l'unité africaine (OUA)

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) s'est engagée à mettre en œuvre la Plate-forme d'action de Dakar à travers la Déclaration des chefs d'Etat africains du 28 juin 1995. Cette Plate-forme, qui avait déjà

été élaborée en prélude à la Conférence de Beijing, comme document exprimant le point de vue de l'Afrique, contient les mêmes préoccupations que le Programme d'action de Beijing. Tous les domaines critiques identifiés par la Plate-forme d'action de Dakar (qui ont reçu une approbation générale à travers la Déclaration des chefs d'Etat africains) requièrent des mécanismes institutionnels pour le développement, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des actions, ainsi que la présentation des rapports aux diverses autorités et autres parties prenantes. L'OUA, en tant qu'organe politique suprême régional, a pour mission de superviser les engagements politiques et la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing à travers des conférences annuelles des ministres et des chefs d'Etats. L'OUA peut porter les préoccupations sexospécifiques aux plus hauts niveaux des gouvernements africains pour assurer l'engagement de ces derniers à les mettre en œuvre. Au niveau de l'OUA, il existe une unité chargée des questions de genre, qui pousse les politiciens africains à placer les questions de genre en tête de leurs efforts en faveur du développement.

Dans la plupart des pays africains, les structures de prise de décision des gouvernements se donnent pour mission première de proposer des politiques, des plans, des programmes et des projets. L'intégration des considérations sexospécifiques dépend en premier lieu des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres, et des conseillers spéciaux. Ainsi, des progrès considérables ont été réalisés dans les pays où les hauts responsables, notamment la présidence et le cabinet, ont témoigné un intérêt particulier pour la poursuite des objectifs d'émancipation de la femme, sans ignorer, bien évidemment la forte pression exercée par les mouvements de femmes. Dans plusieurs cas, les assemblées législatives manquent des ressources dont disposent les services administratifs et publics pour permettre un examen minutieux et une analyse détaillée des politiques visant à promouvoir l'intégration des questions de genre: elles demeurent par conséquent faibles, malgré l'avènement du multipartisme, et leur capacité à gérer la situation actuelle est tout aussi limitée.

Aussi l'OUA doit-elle jouer un rôle prépondérant dans la sensibilisation des dirigeants africains afin qu'ils s'engagent véritablement dans la promotion de la femme et l'amélioration de sa condition. Dans cette perspective, l'OUA doit s'assurer que les gouvernements agissent en conformité avec les déclarations qu'ils ont signées, et qu'ils traduisent dans les faits, les engagements qu'ils ont pris en faveur des femmes.

4.1.2.2 La Commission économique pour l'Afrique (CEA)

La Commission économique pour l'Afrique est chargée de promouvoir le développement économique et social de ses 53 Etats membres. Elle a adopté une approche sérieuse par rapport aux problèmes liés aux différences entre les sexes, à la promotion de la femme, au relèvement de leur statut social, politique et économique. Cet engagement a été matérialisé par divers ateliers, conférences, réunions et autres activités que la CEA a initiées, parrainées, dirigées ou auxquelles elle a participé au cours des 20 dernières années. Ces efforts visaient à placer les problèmes d'intégration de la femme en tête de l'ordre du jour pour le développement de l'Afrique. La création du Comité "femmes et développement" (CFD) et du Centre africain pour la femme (CAF) démontre l'engagement de la CEA en faveur des problèmes propres aux femmes. Un processus de renforcement des capacités en vue de l'intégration des considérations liées aux sexospécificités a été établi dans les divisions de la CEA afin d'instituer l'égalité entre les sexes comme un objectif de développement, et l'intégration de l'approche genre comme une stratégie. Cet engagement est devenu d'autant plus ferme que depuis 1996 les nouveaux dirigeants de la CEA ont initié des réformes structurelles dans lesquelles l'analyse de genre est devenue un point de développement, et la CAF a été transformée en division.⁽⁸⁾

i) Le Comité "femmes et développement" (CFD)⁽⁹⁾

Le CFD est un comité constitué des représentants des Etats membres, de la société civile et des experts, et a succédé au Comité de coordination régionale africaine pour l'intégration des femmes dans le développement (CRAC). Le CRAC avait été créé "... à la demande de la première Conférence régionale africaine sur l'intégration de la femme au développement, pour garantir la mise en œuvre des recommandations, mobiliser les ressources nécessaires, pour assurer le suivi et l'évaluation des activités sous-régionales, et pour organiser la Conférence africaine régionale sur les femmes⁽¹⁰⁾".

⁽⁸⁾ CEA, Centre africain pour la femme, Plan stratégique pour 2000-2005, Addis-Abeba, novembre 1998.

⁽⁹⁾ Précédemment CRAC Comité de coordination régionale africaine pour l'intégration des femmes dans le développement.

⁽¹⁰⁾ CEA, Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement", avril 1999, p.3.

ii) Le Centre africain pour la femme (CAF)

Depuis 1996, une attention particulière a été accordée au CAF, pour renforcer ses capacités au sein de la CEA et du continent africain. Le nouveau programme du Centre est contenu dans son Plan stratégique pour 2000-2005. Il consiste à apporter aux Etats membres (ainsi qu'aux départements de la CEA) le soutien nécessaire à l'intégration des questions touchant les femmes, dans les programmes, politiques, projets et lois. Le Centre prévoit de concentrer ses activités sur le plaidoyer, la mise en réseau, la formation et la coordination, afin de promouvoir les droits des femmes en Afrique aux niveaux régional, sous-régional et national.

Le principal problème rencontré par le CAF est celui lié à sa propre capacité à procurer aussi bien les services attendus par d'autres divisions à l'intérieur de la CEA que les services attendus aux niveaux régional, sous-régional et national. Le budget régulier du Centre est limité: il ne dépasse pas 2 millions de dollars E.U par an. Le Centre dépend de ressources extrabudgétaires pour réaliser certaines activités; toutefois la réception de ces ressources est imprévisible. Le Centre a un besoin criant de renforcer ses capacités, car ses activités en dépendent. Actuellement, le CAF ne compte que cinq professionnels en plus de deux conseillers régionaux, dont un pour le renforcement du pouvoir économique des femmes et l'autre pour les droits humains des femmes. Le mandat de ces conseillers régionaux est d'appuyer les activités de la sous-région et non de réaliser le programme interne du CAF. Ceci limite considérablement la capacité à répondre qualitativement et quantitativement aux services attendus du Centre. Par conséquent, le CAF s'appuie lourdement sur des solutions de court terme, telles que le recours aux consultants externes.

Toutefois, les réalisations du CAF se sont intensifiées grâce à la dernière initiative visant la relance des activités des Centres de développement sous-régionaux (CDSR) de la CEA. Cette initiative avait pour objectif la décentralisation de l'activité de la CEA, afin de l'adapter aux besoins et aux priorités des sous-régions.

4.1.2.3 La Banque africaine de développement (BAD)

La Banque africaine de développement, en tant qu'institution régionale ayant pour mission d'œuvrer pour le développement des pays africains à travers l'aide financière, a un rôle à jouer dans la promotion et l'intégration des considérations sexospécifiques. En effet, la BAD se

propose de poser la bonne gouvernance comme condition à remplir par les pays africains pour bénéficier d'une aide. C'est là l'occasion pour la BAD de démontrer son engagement en faveur de la promotion de la femme sur le continent africain. La BAD a mis au centre des ses préoccupations les priorités de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing, étant donné que les droits de la femme sont considérés comme des droits humains, et que tout processus qui n'intègre pas les questions de genre ne peut prétendre au développement,

4.1.2.4 Autres organes

Il existe d'autres organes qui fonctionnent au niveau régional, comme les ONG, à l'instar de FEMNET. Au cours de la sixième Conférence régionale africaine sur les femmes, il est ressorti que l'Afrique était également dotée d'une Commission des droits de l'homme et de la paix, et d'un rapporteur spécial pour les droits de la femme en Afrique. Toutefois, les capacités de ce dernier doivent être renforcées.

4.1.3 Au niveau sous-régional

4.1.3.1 La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

La Déclaration sur le genre et le développement ratifiée en 1998 par les chefs d'Etats membres de la SADC a constitué un événement mémorable pour la promotion de la femme dans la sous-région. Elle a réaffirmé son engagement en faveur des stratégies futuristes adoptées lors de la troisième Conférence mondiale sur la femme tenue à Nairobi en 1985. La Plate-forme d'action de Dakar ainsi que la Déclaration approuve la décision de la SADC d'établir un cadre institutionnel pour l'intégration des questions de genre dans toutes les activités de la SADC, à savoir la mise en place d'un cadre institutionnel pour la promotion de l'égalité entre les sexes, doté d'un comité consultatif par sexe et d'unités chargées de l'analyse de genre⁽¹¹⁾ et de points focaux de genre, dans toutes les initiatives sectorielles. La Déclaration comporte un additif sur la prévention et l'éradication des violences à l'égard des femmes et des enfants, et propose des stratégies légales, sociales, économiques, culturelles et politiques pour pallier à ce phénomène.

⁽¹¹⁾ Qui fait rapport directement au Conseil des ministres du SADC et a donc par conséquent beaucoup d'influence.

4.1.4 Au niveau national

Non seulement les dispositifs nationaux relèvent des hautes sphères gouvernementales, comme nous l'avons mentionné plus haut, mais ils créent également un lien avec les acteurs de la société civile, tels que: les ONG et leurs propres réseaux de questions de genre; les différents types de médias; les structures réservées à l'éducation; les centres de recherche; les associations de base des femmes; les institutions financières et de crédit des secteurs privés, parapublics et publics. Il serait indispensable de renforcer le lien entre les organes des diverses institutions publiques des pays à l'instar des parlements ou des collectivités locales. Par ailleurs, il existe dans certains pays des commissions électorales de femmes, instituées, tant au niveau national que régional, par les assemblées législatives.

Les exemples ci-après représentent des structures gouvernementales mises en place pour l'amélioration de la condition de la femme:

- **Au Malawi:** le Ministère de la condition féminine, de la jeunesse et des services communautaires (MGYCS) ⁽¹²⁾ et la Commission nationale "femme et développement" (NCWD), dirigés par des représentants du gouvernement, de la société civile et des ONG.
- **Au Kenya:** le Bureau des femmes du Ministère de l'économie familiale, l'héritage national et la culture et des affaires sociales.
- **En Ethiopie:** le Ministère de la famille, de l'action sociale et de la solidarité nationale.
- **Au Nigéria:** le Ministère fédéral de la condition féminine et du développement social, et le Programme de soutien aux familles, appartenant aux services de la première Dame. Au niveau local, les Ministères de la condition féminine et celui du développement social.
- **Au Botswana:** le dispositif national pour la femme qui a été érigé en département totalement autonome,

⁽¹²⁾ Récemment transformé en Ministère de la femme, de l'enfant, des services communautaires et des affaires sociales.

dénommé Département de la condition féminine.

- **Au Swaziland:** le Ministère de l'économie familiale, qui est chargé depuis 1996 des questions de genre et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), qui emploie en son sein un fonctionnaire responsable des questions de femmes, détaché du Ministère de l'économie familiale.
- **Au Ghana:** le Conseil national sur la femme et le développement (NCWD) qui dépend des services du Président.
- **En Zambie:** le Département de la condition féminine et du développement au sein du cabinet.
- **En Ouganda:** le Ministère du genre, du travail et du développement social.
- **Au Mali:** le Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille.

D'autres pays ont recours aux structures non gouvernementales pour mettre en œuvre la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing. Dans cette perspective, la République des Seychelles a institué le Comité directeur pour l'analyse des distinctions entre les sexes, comprenant des représentants de la fonction publique et ceux des ONG. L'Érythrée, quant à elle, a institué en 1979 l'Union nationale de la femme érythréenne (NUEW), une ONG (autrement appelée l'Union), qui compte 200 000 membres tant aux niveaux régional, sous-régional que communautaire. Elle est actuellement chargée de la coordination de la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing⁽¹³⁾.

4.1 Défis

Un des défis majeurs auquel nombre de pays africains doivent faire face est le manque de ressources pour l'application des programmes. Cette insuffisance de ressources est également perceptible au sein de certaines

⁽¹³⁾ En intervenant en marge de la structure gouvernementale, la NUEW a besoin d'un mandat plus clair, ainsi que d'un réseau plus solide pour assurer une mise en œuvre, un contrôle et une évaluation plus efficaces de la Plate-forme d'action de Dakar.

institutions et organisations à tous les niveaux (du niveau local au niveau international), même au sein des agences des partenaires de développement.

Dans certains pays, les macro-indicateurs et les mécanismes de contrôle des progrès réalisés ne sont pas clairement définis, et encore moins opérationnels. Par conséquent, il n'est pas aisé de procéder à des contrôles et à des évaluations clairs, objectifs et précis. De même, il est difficile de tracer les dépenses effectuées dans des domaines précis (à l'instar des mécanismes de dévolution et institutionnels), d'autant plus que les chiffres spécifiques ne sont pas disponibles. L'Afrique du Sud en est un exemple patent. "Le budget alloué par le Gouvernement à la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing ne peut être aisément évalué, dans la mesure où les dépenses exprimées ne sont spécifiques ni à la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar, ni aux besoins de la Convention des femmes, encore moins aux problèmes de distinction entre les sexes" ⁽¹⁴⁾.

Les mécanismes de soutien à la femme souffrent, pratiquement à tous les niveaux, du manque de ressources et de compétences adéquates. Les équipements et les ressources matérielles sont inadéquats. Tel est le cas de l'Afrique du Sud, considérée comme un des premiers pays africains en matière de promotion de la femme, mais dont le budget alloué aux programmes de genre est le moins consistant, par rapport aux autres programmes.

"Le budget alloué à la Commission sur l'égalité entre les sexes s'élève à 2 millions de Rand (405 000 dollars E.U.) comparativement au 6,4 millions de Rand (1,3 millions de dollars E.U.) de la Commission du budget, et aux 72 millions de Rand (4,6 millions de dollars E.U.) de la Commission sur la vérité" ⁽¹⁵⁾. Le Malawi, à l'instar de ses voisins, compte très peu de spécialistes en questions de genre au sein du dispositif national. En 1988, le Département de la condition féminine du Ministère du même nom comportait un seul agent dans la catégorie hors classe, 19 agents avec rang de chef de service technique et sept postes vacants ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ WEDO, *Mapping Progress*, op. cit.; P.160.

⁽¹⁵⁾ Ibid., P.166

⁽¹⁶⁾ Eno & Mtumuni, *Institutional Needs Assessment of Government Agencies Responsible for Gender Issue*, 1998, P.23

Les résultats d'une étude menée dans ce pays ont révélé que seulement 16 + du personnel du Ministère de la condition féminine, de la jeunesse et des services communautaires avaient reçu une formation sur la planification des questions touchant les femmes, étaient plus ou moins familiers avec le sujet ou encore maîtrisaient les documents⁽¹⁷⁾ relatifs à l'analyse de genre. Le Ministère fait recours à des personnes extérieures susceptibles d'apporter une quelconque expérience. Or, même ces personnes n'ont pas les capacités nécessaires pour assurer les services fondamentaux requis pour l'intégration des questions sexospécifiques dans les politiques et les programmes, et pour, en même temps, mettre ces services à la disposition des administrations et de l'ensemble du dispositif gouvernemental.

D'autre part, les dispositifs gouvernementaux chargés des questions propres aux femmes ont été institués dans plusieurs pays bien avant la Conférence de Beijing. Et après la Conférence, la Déclaration et la Plate-forme d'action de Dakar, les dispositifs de promotion des questions de femme ont reçu des mandats supplémentaires. Aussi leurs responsabilités se sont-elles accrues considérablement, sans pour autant que leurs capacités (personnel supplémentaire, ressources matérielles, etc.) se soient renforcées. Une des activités qui a connu beaucoup de retard, aussi bien au Kenya que dans d'autres pays, porte sur l'élaboration d'une politique nationale en matière de questions propres aux femmes. Celle du Kenya a été finalisée en 1998, mais l'approbation du cabinet n'est intervenue qu'en juillet 1999; d'où le retard accusé dans l'application d'un programme de soutien à la femme détaillé et approuvé à l'échelle nationale.

Plusieurs observations utiles peuvent également être faites en se basant sur l'exemple du Kenya. Tel est le cas du *Women's Bureau*, un service au sein du Département des affaires sociales, qui dépend lui aussi d'un ministère constitué de plusieurs autres départements (le Ministère des affaires intérieures, de l'héritage national, de la culture et des affaires sociales). En effet, beaucoup de pays ont cette même configuration institutionnelle pour les questions concernant les femmes, notamment, une structure établie au sein d'un grand ensemble, le ministère, auquel n'est alloué qu'un unique budget. En Ouganda, le Département de la femme issu de la récente réforme de la fonction publique, a aussi été rattaché au Ministère de la culture et du développement communautaire

⁽¹⁷⁾ Ibid., P.20

"... entravant ainsi les efforts consentis pour améliorer la condition de la femme et assurer sa promotion" ⁽¹⁸⁾. Il en résulte un manque d'autonomie et d'autorité, et l'incapacité d'influencer les politiques et de faire fonctionner les mécanismes de manière indépendante et efficace.

Au Cameroun, bien qu'il existe un plan d'action formulé en collaboration avec les ONG, qui a su identifier les domaines prioritaires, les ressources ne sont cependant pas destinées directement et spécifiquement à chacun de ces domaines. Par ailleurs, il n'existe ni calendrier pour les résultats ni repères pour la mise en oeuvre.

En République du Congo, le plan d'action serait compromis par la guerre civile. Au Mali, comme partout ailleurs, l'insuffisance des ressources est avancée comme une limite majeure au progrès.¹⁹ Le Burkina Faso fait face à des contraintes, notamment: le manque de ressources financières, matérielles et humaines (en quantité et en qualité); les difficultés liées à la coordination des actions menées par les ministères en vue de la promotion des femmes; les difficultés liées à l'identification et la coordination des ONG et des associations féminines; le faible niveau de formation des membres d'associations féminines; la persistance des taux élevés d'analphabétisme chez les femmes; et les activités isolées des associations/ONG qui rendent difficile la mesure de l'impact et l'évaluation des progrès réels.

Au Sénégal, le Gouvernement a défini ses besoins en vue de la mise en œuvre de son plan d'action, mais s'est rendu compte qu'il ne pouvait en supporter les charges – même avec le soutien de l'étranger. Il est également difficile de donner le nombre exact des ONG impliquées dans la mise en œuvre du plan d'action sénégalais, et plusieurs d'entre elles ont tendance à travailler de manière isolée, ce qui limite l'impact de leurs efforts.²⁰

⁽¹⁸⁾ Ouganda: Rapport sur les progrès réalisés sur le plan national, août 1999, P.2.

¹⁹ Cela se reflète, par exemple, dans la pénurie de moyens logistiques ou de capacités du dispositif régional, telles que les coordinateurs régionaux qui auraient pu aider à la diffusion et à la mise en œuvre du plan d'action à travers le pays tout entier.

²⁰ WEDO, Mapping Progress, op. cit., p.154

5. Intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans la législation, les politiques et les programmes

Actuellement, tous les pays africains ont déjà mis en place des structures nationales, du sommet de l'Etat à la société en général, afin de promouvoir la condition des femmes.²¹ L'efficacité de ces structures dépend avant tout de la vision, du zèle et de la conviction des plus hauts cadres de l'Etat et des dirigeants politiques. Les pays comme la Namibie, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Tunisie et l'Ouganda ont fait des progrès importants dans le domaine de la promotion des femmes et de l'égalité entre les sexes, du fait de la volonté politique clairement affichée de leurs dirigeants. Ces résultats semblent être l'œuvre de mouvements de femmes puissants, bien organisés et bien dirigés, qui recherchent inlassablement des résultats et qui ont intéressé des personnes au plus haut niveau (femmes, hommes et jeunes) prêtes à donner leur temps, leurs ressources, leur renommées, etc. pour défendre cette cause, particulièrement au profit des femmes rurales. Les ressources et le renforcement des capacités des mécanismes de promotion des femmes résultent d'un tel engagement, d'une telle vision, d'une capacité organisationnelle d'envergure et de sacrifices individuels.

Les questions clés à poser en ce qui concerne l'efficacité des mécanismes nationaux sont, notamment:

- Dans quelle mesure les politiques publiques ont-elles été soumises à une analyse de genre avant d'être adoptées?
- Y a-t-il un suivi, une révision et une analyse des politiques, programmes et projets actuellement mis en œuvre pour que les femmes en bénéficient directement?

²¹ Une distinction doit être faite entre le dispositif gouvernemental sur l'approche de genre et le dispositif national dans ce domaine. Le premier doit uniquement comprendre les structures créées par le gouvernement et gérées par les responsables du secteur public. Le second est plus large et comprend aussi bien les structures du secteur privé que les organisations/structures de la société civile. Par conséquent, les dispositifs nationaux sont mieux coordonnés et plus efficaces que les dispositifs gouvernementaux.

- Des analyses, des recherches, etc., ont-elles été menées afin de comprendre et de prendre en compte le rôle de la femme dans les emplois rémunérés et non rémunérés comme étant leur contribution à l'économie nationale?
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a-t-elle été ratifiée, et les stratégies et méthodologies élaborées pour accélérer sa mise en œuvre?
- Quelles sont les politiques, les stratégies et les méthodologies ainsi que la coopération et la coordination au sein du gouvernement en vue de la prise en compte de la problématique hommes-femmes?
- Le contact a-t-il été établi entre les institutions gouvernementales chargées des questions de femme et les centres d'études sur la femme, les institutions d'éducation, le secteur privé, la société civile et les ONG, notamment celles qui traitent des questions liées aux femmes, les médias et tous les autres acteurs? Des réformes en matière juridique ont-elles été entreprises?
- Quelles sont les mesures qui ont été prises pour renforcer la participation des femmes dans tous les domaines de la vie à la fois en tant qu'agents et bénéficiaires?
- Est-ce que des relations directes ont été établies avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux de promotion de la femme?
- Quelle est la nature et l'ampleur de la formation et des conseils fournis aux institutions publiques par les mécanismes nationaux?

5.1 Au niveau international

Le système des Nations Unies a fait des progrès dans la mise en place ou le renforcement des structures institutionnelles et des aménagements permettant d'intégrer et de mettre en œuvre la Plate-forme de Beijing.

A titre d'exemple, on peut noter l'engagement à réaliser une répartition égale des hommes et des femmes au sein de tous les organismes de l'ONU aux niveaux national, régional et international; le soutien des organismes régionaux militant pour l'intégration d'une perspective féministe dans les priorités des politiques, projets et programmes aux niveaux régional et national; la mise en place d'un comité interorganismes sur la femme et l'égalité entre les sexes; les efforts déployés pour encourager la collecte et l'utilisation des données ventilées par sexe, y compris dans la préparation des budgets nationaux.²² Toutefois, l'on craint qu'avec des progrès si lents, l'objectif d'atteindre un ratio hommes/femmes de 50/50 d'ici à l'an 2000 pourrait ne pas être atteint. Si la tendance actuelle persiste, cet objectif ne pourra être atteint qu'en 2013 pour ce qui est des postes régis par la répartition géographique et en 2018 pour les postes qui ne le sont pas.²³

Les statistiques de la Commission internationale sur le service public, (ICSC) indiquent les progrès réalisés par les Nations Unies pour ce qui est de l'amélioration de la parité hommes/femmes au sein du système. Elles révèlent que la situation s'améliore de manière générale dans tous les organismes, organes, fonds et programmes de l'ONU.²⁴ Cependant, les progrès semblent lents et il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne les échelons élevés du système. Par exemple, selon les statistiques, près de la moitié des cadres féminins se retrouvent aux niveaux P-3 ou à des niveaux inférieurs; les femmes n'occupent que 20 % des postes attribués par région géographique aux niveaux P-5 et plus; à mesure qu'on gravit l'échelle des grades, la proportion de femmes diminue.²⁵

²² Les Nations Unies appuient actuellement le renforcement des capacités en matière de données ventilées par sexe, à travers des consultants et des volontaires dans des pays tels que le Malawi.

²³ La distribution des postes par zone géographique a augmenté de plus de 1 % par an entre 1984-1996, alors que les postes qui ne sont pas attribués par zone géographique ont connu une augmentation de moins de 0,5 % (ICSC, op. cit. p.8).

²⁴ Par exemple, le recrutement de femmes aux postes à responsabilités (P-5 et plus) est de 4,8% pour tous les recrutements de 1998, contre 2,6% en 1993.

²⁵ UN, International Civil Service Commission (ICSC), *Gender Balance in the United Nations Common System Progress, Prognosis, Prescription*, décembre 1998. .

Entre autres choses, la situation des femmes dans le système des Nations Unies peut s'améliorer grâce à: l'engagement au niveau le plus élevé; l'amélioration des politiques, notamment la création de points focaux et la révision des objectifs en cours; l'élargissement des sources de recrutement; la promotion de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée; l'amélioration de l'environnement de travail et des mécanismes de suivi.²⁶ Certaines de ces mesures sont actuellement mises en oeuvre et d'autres ont déjà produit des résultats.

5.2 Au niveau national

Au niveau national, le manque de ressources financières, humaines et matérielles limite sérieusement les progrès en matière de renforcement des capacités de promotion des femmes. Presque tous les pays ont indiqué qu'ils ne disposaient pas des ressources humaines et financières suffisantes pour la mise en oeuvre de leurs plates-formes d'action, et ce alors que des indications portent à croire que l'appui des bailleurs de fonds et les budgets publics alloués aux mécanismes nationaux se sont considérablement accrus, après la Conférence de Beijing.

Suite à l'initiative du système des Nations Unies, l'égalité entre les sexes et la prise en compte des questions propres aux femmes ont été formellement inscrites comme priorités à l'ordre du jour des travaux pour le développement. La plupart, sinon tous les principaux partenaires de développement et les institutions financières opérant sur le continent africain intègrent actuellement les préoccupations de soutien des femmes dans leurs programmes d'aide. Le volume total des ressources allouées à ce domaine par tous les acteurs du développement dans le monde est difficile à mesurer et à regrouper. L'une des raisons en est qu'il existe actuellement plusieurs acteurs dans ce domaine. De plus, le genre étant un sujet qui embrasse plusieurs domaines, il est difficile d'isoler et de ventiler les composantes de genre de la plupart des ressources consacrées aux projets et aux programmes de développement, notamment les infrastructures physiques.²⁷

²⁶ ICSC, op. cit., p.8

²⁷ Cela justifie l'appel à l'intégration de l'approche de genre dans tous les politiques, programmes et projets, et la nécessité de collecter et d'analyser les données ventilées par sexe dans tout effort de développement.

Nombre de programmes de développement en Afrique tel que les efforts de promotion de la condition de la femme dépendent de la générosité des partenaires de développement. Ainsi, il est compréhensible que dans la Plate-forme d'action de Dakar (P. 48) les partenaires de développement soient invités à consacrer 20 % de l'aide au développement aux programmes de développement humain, au lieu de 17 %. Les pays développés sont également appelés à consacrer 0,7 % de leur produit intérieur brut (PIB) à l'aide aux pays pauvres. Les organismes, les programmes, les fonds, etc. des Nations Unies sont supposés allouer de 20 à 25 % de leurs budgets ordinaires aux activités liées au genre afin d'appuyer la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Toutes les recettes générées par les programmes de rachat et de conversion de la dette doivent être consacrées aux programmes de promotion de la femme. Les partenaires multilatéraux sont exhortés à mettre sur pied des mécanismes d'acheminement des fonds aux femmes entrepreneurs.

La plupart des budgets nationaux alloués aux mécanismes de promotion de la femme sont insignifiants par rapport à ceux des partenaires de développement. Au Malawi par exemple, en 1999, la contribution du Gouvernement s'élevait à 20 millions de KM alors que celle des partenaires de développement tournait autour de 200 millions de KM, même si ces ressources n'étaient pas suffisantes pour couvrir les activités prioritaires.²⁸ En Egypte, le budget alloué aux questions concernant les femmes a été porté à 10 % du budget global du Gouvernement. En Namibie, il a été porté à 10 % du budget annuel. Au Swaziland, le budget alloué aux questions de genre et de développement a augmenté de 200 % grâce à l'appui de plusieurs institutions bilatérales et multilatérales, mais il pourrait toujours être insuffisant. A *contrario* au Cameroun, "le budget alloué aux programmes de promotion de la femme affiche une tendance à la baisse depuis la Conférence de Beijing. Le Gouvernement n'a alloué aucun budget à la mise en œuvre de la Plate-forme".²⁹

²⁸ Les bailleurs de fonds sont: la BAD, la *Danish Agency for Development Assistance* (DANIDA), l'Union européenne, la *German Development Agency* (GTZ)/ *Department for International Development* (DFID), le Fonds des Nations Unies pour le développement (UNDP), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale.

²⁹ WEDO, *Mapping Progress*, op. cit., p.43

Les pays doivent par conséquent chercher d'autres sources de financement, quand bien même ils compteraient sur l'appui des partenaires de développement.

5.3 Au niveau régional

5.3.1 La Commission économique pour l'Afrique (CEA)

La CEA a été active dans le domaine de la promotion de la condition de la femme, en tant qu'institution intergouvernementale œuvrant au niveau de la région Afrique, notamment à travers son Centre africain pour la femme. Au niveau sous-régional, des points focaux ont été créés au sein des CDSR pour travailler de concert avec le CAF. Le CAF a pris la décision d'axer ses activités autour de stratégies spécifiques, notamment la réduction de la pauvreté par le biais du renforcement du pouvoir économique des femmes, la promotion du leadership féminin ainsi que des droits humains et juridiques des femmes. Le CAF joue également un rôle dans le suivi et la promotion de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Par ailleurs, il contribue à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie d'intégration des questions touchant les femmes dans les programmes de la CEA.³⁰

Par le biais du CAF, la CEA a, entre autres activités, organisé les réunions sous-régionales de suivi de la Conférence de Beijing dans les cinq sous-régions d'Afrique. Au cours de ces réunions, les pays membres ont été édifiés sur la manière de préparer des plans d'action viables, et d'évaluer et rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Le CAF a également organisé une conférence internationale et régionale dans le cadre de la célébration du 40^{ème} anniversaire de la CEA sur le thème "Femmes africaines et développement économique: investissons pour notre avenir". Le Plan stratégique horizon 2001 a été élaboré et des études engagées en Afrique de l'Est et de l'Ouest sur la situation de l'accès des femmes aux ressources productives et des droits de humains au sein de la famille. Les cadres supérieurs et les points focaux des

³⁰ CEA, Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement", avril 1999, p.6

principales divisions de la CEA, ainsi que les points focaux des CDSR, ont été formés aux principes de base de l'analyse de genre³¹. Des services conseils ont été également fournis aux Etats membres et des publications ont été et continuent d'être diffusées. *Le Rapport sur les femmes africaines*, 53 brochures de divers pays décrivant les conditions socioéconomiques des femmes en Afrique³² et les actes du 40^{ème} anniversaire de la CEA figurent parmi les publications disponibles.

5.3.2 L'Organisation de l'unité africaine (OUA)

L'OUA s'est dotée d'une unité chargée des questions liées aux femmes. Cette institution a par ailleurs organisé des ateliers au Rwanda, en Afrique du Sud et en Ouganda, par exemple, surtout en collaboration avec la CEA ou les initiatives locales. Concernant la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing, l'OUA a axé ses efforts sur la promotion du rôle de la femme dans la résolution des conflits et l'établissement de la paix. En novembre 1996, l'OUA et la CEA ont organisé un Forum sur le leadership féminin à Johannesburg, en Afrique du Sud, sur le thème de la paix, en vue de la participation des femmes aux mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits. En mars 1997, ces deux institutions ont organisé une conférence sur "la paix, le genre et le développement" à Kigali, au Rwanda. Par ailleurs, en marge de la Foire commerciale africaine tenue à Kaduna, au Nigéria³³, l'OUA a organisé un atelier avec la collaboration de la Fédération africaine des femmes entrepreneurs, et de la CEA.

5.3.3 La Banque africaine de développement (BAD)

La BAD a aussi commencé à intégrer les préoccupations des femmes et à exiger que les programmes et les projets soumis pour financement prennent en compte les questions concernant les femmes. Entre autres initiatives, on peut relever la prise en compte de la bonne gouvernance

³¹ Les recommandations et les stratégies d'action du CAF et des acteurs de terrain découlent de ces études.

³² Les brochures ont été mises à jour et publiées sous forme de livres pour la sixième Conférence régionale sur les femmes.

³³ CEA, *The Eighteenth Meeting of the Africa Regional Coordinating Committee for the Integration of Women in Development*, avril 1997, p.4

comme une condition pour la fourniture de l'aide;³⁴ l'amélioration des compétences internes en matière de genre; la formation des chefs d'équipe et de département aux problèmes propres aux femmes; la création d'un comité consultatif regroupant tous les départements sur les questions touchant les femmes; ainsi que le renforcement des compétences humaines et financières de l'unité de la BAD chargée de l'environnement et du développement durable, qui s'occupe également des questions de promotion de la femme.³⁵ Bien plus, de nouveaux critères d'octroi de prêts sont mis en place, qui lient le volume de l'aide au développement aux efforts spécifiques des pays dans la mise en œuvre des activités sensibles aux questions de genre. Cette mesure constitue un début de solution, étant donné que les gouvernements seront tenus responsables de leurs actions.

5.3.4 Autres organismes/institutions régionaux

Plusieurs autres organismes, institutions, ONG, associations³⁶, etc. régionaux (et sous-régionaux) ainsi que des bureaux d'organismes internationaux³⁷ sont opérationnels aux niveaux régional et sous-régional. Certaines de ces institutions ont vu le jour suite à la Conférence de Beijing, alors que d'autres existent depuis longtemps. L'émergence de nouvelles technologies de l'information telles qu'Internet, la messagerie électronique et les groupes de discussions sur Internet a permis la création de nouveaux réseaux de suivi et d'évaluation, et facilité la communication entre les parties prenantes. De ce fait, elle devrait avoir une incidence remarquable sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

³⁴ Qui peut créer un environnement favorable pour encourager les gouvernements à intégrer les questions de genre.

³⁵ CEA/CAF, Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement", avril 1999, p.6.

³⁶ AAWARD, WILDAF, WILSA, African Women Committee for Peace and Development (AWCPD), Women in Development Southern African Awareness (WIDSAA) Programme.

³⁷ Des organismes des Nations Unies tels que le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP) etc.

5.3.5 Défis

En général, l'Afrique fait face à plusieurs défis dans l'application de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Certains d'entre eux ont été relevés par l'atelier sur les mécanismes institutionnels lors de la sixième Conférence régionale sur les femmes, à savoir:

- Même si certains mécanismes gouvernementaux ont réussi à entrer en contact avec toutes les parties prenantes, la plupart des mécanismes en sont encore à un stade embryonnaire. Bon nombre d'entre eux fonctionnent encore avec des ressources financières et humaines et des compétences limitées. Ainsi, leur capacité à fournir un leadership intellectuel et à coordonner les programmes est très réduite.
- Plusieurs pays ne sont pas encore dotés de structures décentralisées pour atteindre efficacement les communautés rurales. Le renforcement des capacités en matière d'analyse, de planification et d'intégration des questions de genre est primordial pour un fonctionnement efficace des mécanismes nationaux. Il faut également établir un partenariat et une concertation systématique avec les ONG et la société civile pour la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.
- Le déplacement des priorités gouvernementales du fait de la conjoncture économique et des conflits récurrents en Afrique a également constitué un sérieux obstacle à l'efficacité des mécanismes nationaux. Les départements ministériels compétents doivent s'assurer que les allocations budgétaires reflètent les préoccupations en matière d'équité entre les genres, ainsi que les besoins du mécanisme national. Il est nécessaire de mettre sur pied des mécanismes de suivi afin d'assurer une mise en œuvre opportune des engagements.

- Dans plusieurs pays, les macro-indicateurs et les mécanismes de suivi des progrès réalisés ne sont pas complètement élaborés. Il faut assurer un niveau minimal d'intégration des potentialités et des capacités propres aux femmes. La mise sur pied de ces mécanismes au sein des instances politiques supérieures leur procurera un poids politique et une certaine autorité. Par ailleurs, la volonté politique est vitale pour assurer la coopération et la promotion en matière de programmes en faveur des femmes. Dans le même ordre d'idées, il faudrait relever que des responsabilités supplémentaires ont été attribuées à certains mécanismes en vue de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Mais elles n'ont pas été suivies de l'augmentation des capacités et des ressources nécessaires. Dans certains pays, ces mécanismes souffrent du manque d'autonomie et d'autorité pour influencer les politiques et fonctionner efficacement en toute indépendance. Dans les pays où les plans d'action nationaux ont été élaborés en concertation avec les ONG pour identifier les domaines prioritaires, les ressources n'ont été allouées ni directement, ni de manière spécifique. Par ailleurs, il n'y avait ni objectifs limités dans le temps, ni repères.
- En plus du faible niveau de formation du personnel et des points focaux sur les questions concernant les femmes, l'absence d'information et la faible sensibilisation des décideurs rend difficile la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Une remarque a été faite selon laquelle parfois, des personnes sont formées et sont affectées à un autre domaine ou ne sont pas efficacement mises à contribution pour la promotion de la femme.
- Il est nécessaire de décentraliser ces mécanismes à partir de la base afin d'accroître la participation populaire.

Certains pays ont commencé à élaborer des outils et méthodologies en vue d'une recherche statistique sur la femme. Cependant, le coût global du suivi, de la formation, de l'entretien des bases de données, des rapports, des évaluations et de la recherche est très élevé pour les économies africaines.

5.4 Aperçu général

Bien des activités ont été menées depuis la Conférence de Beijing dans le cadre des mécanismes institutionnels de promotion des femmes, notamment: les crédits et autres programmes d'évaluation économique des femmes ont été créés ou renforcés, les lois et les constitutions ont été révisées suite au Programme d'action de Beijing; les mécanismes d'émancipation de la petite fille et les campagnes de promotion des droits de la femme et contre la violence à leur égard ont été initiés; des programmes ont été mis au point pour la sensibilisation des communautés, des organisations et des institutions sur les questions liées au genre et aux femmes, et de la formation des femmes parlementaires; les ONG concernées directement ou indirectement par les questions touchant les femmes se sont multipliées suite au Programme d'action de Beijing; des efforts ont été déployés en vue de la promotion des données ventilées par sexe et de leur utilisation, notamment dans la planification et l'élaboration du budget de certains pays.³⁸

L'évaluation exacte et objective de l'impact spécifique des activités menées sous certains thèmes tels que l'émancipation reste illusoire. La mise en œuvre des activités est généralement considérée comme une mesure ou un indicateur de progrès. Par exemple, plusieurs pays considèrent l'adoption finale d'une politique ou d'un plan concernant les femmes, la mise sur pied des ateliers, conférences et programmes de sensibilisation, etc., comme un indicateur de progrès, alors que le résultat à escompter de ces activités devrait être la réduction visible de l'inégalité entre les sexes. Il est par conséquent difficile de lier directement et de justifier les progrès actuels ou réels aux nombreuses activités menées dans chaque pays, car les véritables mesures ou indicateurs de progrès réel ne sont pas encore entièrement élaborés et utilisés dans la plupart des pays.

³⁸ On observe cette situation en Zambie, au Swaziland et dans tous les autres pays qui ont utilisé les activités réalisées comme indicateurs.

Cependant, des informations anecdotiques de divers pays montrent que des progrès ont été réalisés. Le niveau de progrès varie d'un thème à un autre, tout en étant particulièrement faible pour ce qui est des thèmes tels que l'émancipation politique ou les questions liées à l'élimination des attitudes et des traditions patriarcales déjà bien enracinées. Bien plus, plusieurs mécanismes nationaux et leurs structures d'interface avec d'autres secteurs de la société manquent encore d'infrastructures. Certains souffrent encore de la faiblesse des ressources humaines, financières et matérielles mises à leur disposition. Ce vieux problème empêche les mécanismes nationaux de produire des résultats satisfaisants. Ils ne coordonnent, ne suivent et n'évaluent pas effectivement les efforts nationaux d'analyse et de prise en compte des questions touchant les femmes.

Pour ce qui est du changement et de l'influence des cadres juridique et politique, les mécanismes nationaux ont réalisé des progrès, notamment, l'élaboration et la révision des lois, des constitutions, des documents d'orientation et de politique générale, afin de les rendre plus sensibles aux questions de disparité entre les sexes. Des pays comme l'Erythrée, le Malawi, le Sénégal, la Tunisie et l'Ouganda ont revu leurs constitutions et leurs lois sur l'héritage, le mariage et le divorce afin d'y intégrer les questions propres aux femmes. Dans plusieurs cas, (à l'instar de l'Erythrée, de la Namibie et de l'Afrique du Sud) des initiatives pour le soutien aux femmes et la représentation dans les institutions publiques d'un quota de femmes prescrit par la constitution ont permis aux femmes d'accéder aux instances politiques et de prise de décision de la société aux niveaux local, régional et national. En Afrique du Sud et en Ouganda, les mécanismes et les groupes féminins spécialisés tels la *Namibie Women and Law Committee*, le WILSA et le WIDAF, ont contribué à soulever la question, à sensibiliser les communautés et à faire pression pour la révision des lois et des constitutions. Les mécanismes nationaux en faveur des questions de genre ont également été impliqués dans l'élaboration d'une vision à long terme du développement durable dans leurs pays (Ouganda 2025, Malawi vision 2020, etc.). Ils visent à assurer que l'avenir du pays et les stratégies utilisées reconnaissent entièrement la position et le rôle des femmes et les prennent en compte.

Réviser et amender les lois et constitutions est une chose, leur traduction en résultats réels et tangibles au bénéfice des personnes cibles en est une autre. Les progrès sont entravés par les difficultés de mise en œuvre et les problèmes pour identifier les contrevenants aux nouvelles lois,

constitutions, conventions, déclarations, etc.³⁹. La capacité de mise en œuvre est inexistante et devrait être constituée par le biais de programmes de sensibilisation, du renforcement des institutions, du lobbying, des relations et du plaidoyer. Les bénéficiaires de par ces lois et constitutions révisées doivent encore être informées, éduquées et formées sur la manière de les utiliser⁴⁰.

Des efforts sont actuellement déployés dans plusieurs pays pour publier un matériel didactique facile à lire pour le public cible. La Namibie, à l'instar de plusieurs autres pays, a traduit ses politiques nationales en matière de genre et ses lois révisées dans les principales langues locales afin de les mettre à la disposition des femmes. Certains pays ont établi des lignes téléphoniques via lesquelles les femmes peuvent obtenir de l'aide.

L'efficacité des mécanismes nationaux est limitée par plusieurs autres facteurs, la majorité desquels sont liés à l'insuffisance de la capacité interne à produire les résultats escomptés. Les ressources humaines financières et matérielles qualifiées, ainsi que la capacité d'interrelation, de lobbying et de sensibilisation est insuffisante pour réaliser efficacement les objectifs visés. Il n'existe pas de mécanismes de campagne de mobilisation et d'utilisation stratégique des ressources qui ciblent chaque thème contenu dans les plans d'action nationaux (certains plans d'action nationaux ne sont pas présentés sous la forme de plans d'action stratégiques). Les travaux de recherche sur la femme et les données ventilées par sexe sont encore rares. Des indicateurs précis, objectifs et quantifiables de progrès et des mécanismes de suivi et d'évaluation systématiques sont inexistantes. Par ailleurs, l'environnement externe – manque de volonté politique; fort taux d'analphabétisme; pratiques, attitudes et valeurs culturelles peu flexibles; la politique; les politiques de libéralisation économique, les programmes d'ajustement structurel et d'autres paramètres – limite davantage l'efficacité des mécanismes nationaux. Certains pays font des progrès très lents dans

³⁹ Les coupables peuvent être les gouvernements ou les autres autorités qui ont choisi d'ignorer les statuts, les accords, les conventions, les déclarations, ou ne les respectent pas rigoureusement. Ils peuvent également être des membres de la société.

⁴⁰ L'action affirmative et les quotas par exemple n'ont pas produit de résultats maximum dans le domaine de la promotion de la femme, à cause des facteurs culturels, des attitudes, du comportement et d'éléments socio-politiques qui doivent être éliminés. *Index on the Status of Women*, 1999 p.65-66)

l'élaboration d'une politique nationale sur les questions propres aux femmes. En l'absence d'une telle politique adoptée d'un commun accord, aucun pacte national ne peut être scellé pour définir l'objectif et l'orientation commune pour la réalisation de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

5.5 Défis

Dans plusieurs pays, les mécanismes de suivi des progrès et des activités des divers acteurs ne sont pas encore élaborés.

Dans certains cas, les limites du progrès et l'inefficacité des mécanismes nationaux sont imputables aux troubles sociaux. Dans d'autres, les mécanismes n'exercent pas encore une influence complète, directe et décisive sur le processus d'élaboration des politiques. Ils ne peuvent faire que des recommandations. Dans nombre de pays d'Afrique du Nord, les aspects juridiques qui s'opposent aux forces religieuses sont parfois difficiles à mettre en œuvre.

En Egypte, par exemple, les ONG estimaient qu'elles n'avaient pas été consultées lors de l'élaboration du cadre général, bien qu'elles aient été consultées à plusieurs reprises après sa rédaction. Des efforts doivent être déployés afin de renforcer la relation entre les ONG et le Gouvernement.

Plusieurs autres facteurs limitent l'intégration de la perspective de genre dans les politiques, les plans, les programmes et les projets. Cette situation a été décrite ailleurs: faible niveau de formation des membres des associations féminines; persistance du taux d'analphabétisme élevé chez les femmes; activités isolées et non coordonnées des associations et des ONG; manque de capacité (financière, matérielle et humaine) des mécanismes nationaux pour accomplir efficacement leurs tâches, notamment la coordination, la collaboration, le lobbying, le suivi, la mobilisation stratégique des fonds, etc. Certains mécanismes en faveur des femmes sont marginalisés et ne peuvent ainsi pas influencer le processus d'élaboration des politiques.

Dans plusieurs pays, l'Assemblée nationale a besoin de renforcer ses capacités, particulièrement en matière d'analyse, de sa connaissance des questions liées aux sexospécificités et de leur analyse, et d'établir et renforcer ses réseaux de relations avec les organisations de la société civile, les centres de recherche et les universitaires travaillant sur les

questions concernant les femmes. Le défi consiste à accroître le nombre de parlementaires dotés d'une capacité d'analyse et de ressources, et qui ont accès aux informations au même titre (dans la mesure du possible) que les fonctionnaires ou les responsables du pouvoir exécutif chargés de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes. Faute de quoi, les parlementaires ne peuvent exercer leur mission de contrôle et de contre-pouvoir de l'exécutif, sur les questions concernant les femmes. Ils ne peuvent pas efficacement examiner et critiquer les politiques, les plans, les budgets, etc. au Parlement si, en matière de genre, ils ne sont pas à la hauteur des standards définis par la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing, ou par toute autre convention (telle que la Convention sur l'élimination de toute forme de violence à l'égard des femmes) à laquelle le gouvernement souscrit.

Le SADC a particulièrement relevé les obstacles suivants: définition des attentes irréalistes; banalisation des questions de genre et résistance à plusieurs niveaux; efforts parallèles et non coordonnés déployés par d'autres organismes menant à un double emploi au sein même de la SADC; problèmes de communication; engagement des pays à des niveaux différents; absence de rôle innovateur en vue du renforcement des initiatives de la SADC; relations ONG-gouvernement peu harmonieuses.⁴¹

6. Collecte et diffusion des données et informations ventilées par sexe en vue de la planification et de l'évaluation

Sur la base du Programme d'action de Beijing, la collecte et la diffusion des données ventilées en général, et plus particulièrement au niveau national, soulèvent les questions suivantes:

- La collecte, l'enregistrement, l'analyse et la publication des statistiques sur les individus ventilées par âge et par sexe sous une forme facile à consulter

⁴¹ CEA, *Report of Sub-Regional Follow up meeting on the Implementation of Dakar and Beijing Platforms for Action - Eastern and Southern Africa*, 15-18 février 1999, p.8

par les utilisateurs y compris les non experts, ont-ils été initiés?

- Ces données sont-elles également ventilées par indicateur socioéconomique ou tout autre indicateur pertinent, y compris le nombre de personnes à charge?
- Ces données sont-elles diffusées et utilisées dans l'élaboration des politiques et des programmes?
- Quelle est la fréquence d'implication des centres d'étude et de recherche sur la femme dans la recherche, les débats, la formulation des politiques etc., et dans l'élaboration et l'évaluation des indicateurs et des méthodologies pour améliorer l'analyse des questions concernant les femmes?
- La collecte des données sur la contribution des femmes et des hommes à l'économie, notamment leur participation à l'économie informelle, s'est-elle améliorée depuis 1995?
- Quelles connaissances globales de toutes les formes de travail et d'emploi, y compris le travail non rémunéré, ont-elles été répertoriées depuis 1995 en vue d'estimer la quantité et la valeur de ce travail pour une possible réflexion dans la comptabilité nationale?
- Des études ont-elles été menées sur l'utilisation du temps?
- Y-at-il une classification internationale des activités pour élaborer des statistiques sur le temps utilisé, qui prennent en compte la différence entre le travail rémunéré ou non des femmes et des hommes?
- Y a-t-il eu des efforts de collecte, de diffusion et d'utilisation des statistiques ventilées par sexe pour les hommes et les femmes ayant un handicap, prenant en compte leur accès aux ressources?

- Y a-t-il des employeurs, des syndicats, des ONG, etc. qui aient mené des études sur le partage du pouvoir et l'influence des femmes et des hommes dans les instances de prise de décision des secteurs privé, public et autres?

6.1 Au niveau international

Concernant les bases de données ventilées, le suivi et l'évaluation des progrès en matière de prise en compte des questions de genre, la Commission des Nations Unies sur le service public (ICSC) s'est engagée à: continuer à fournir des analyses des divers facteurs conditionnant les opportunités de service aux Nations Unies pour les femmes; entreprendre des initiatives novatrices permettant d'accroître la représentativité des femmes au sein du personnel; continuer à entretenir les bases de données sur l'égalité entre les sexes et les partager avec les organismes des Nations Unies et d'autres parties intéressées; collaborer avec eux dans la préparation des principes directeurs du personnel ayant un pouvoir décisionnel et chargé d'assurer l'équilibre entre les sexes; élaborer une base de données sur les sources de recrutement pour les nationaux de sexe féminin originaires des pays en développement, notamment les pays sous-représentés à économie en transition.⁴²

6.2 Au niveau régional

Les progrès lents actuellement réalisés dans la collecte, la conservation, l'analyse et la publication des données sous une forme facile à consulter, et leur utilisation dans la comptabilité nationale, l'élaboration du budget, la planification et l'élaboration des politiques suscitent de sérieuses inquiétudes.

La première réunion des ministres du Comité "femmes et développement"⁴³ tenue en avril 1999 donne une idée des progrès accomplis par les pays et les sous-régions en vue d'assurer la disponibilité des données ventilées. Par exemple, le rapport du CDSR d'Afrique de

⁴² ICSC, op. cit., p.10

⁴³ CEA, Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement", avril 1999.

l'Ouest prouve que cette sous-région a intégré les questions propres aux femmes dans son développement social et économique. Cependant, des rapports sur l'intégration des questions de genre dans les politiques et les programmes de développement doivent être élaborés.

Le CDSR d'Afrique du Nord déclare avoir préparé une étude sur les mesures politiques favorisant un plus grand rôle des femmes dans le développement économique et social de la sous-région en 1997. Par ailleurs, ce Centre a collecté et analysé des données sur l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir politique et social des femmes dans le contexte culturel de l'Afrique du Nord, et préparé une réunion *ad hoc* d'experts sur l'égalité entre les sexes et l'émancipation économique et sociale. En relevant ce qui reste à faire en Afrique du Nord, le Centre envisage de: réaliser des études et documents sur les disparités culturelles entre les sexes en Afrique du Nord et l'émancipation des femmes dans la sous-région; mettre sur pied des bases de données sur les questions liées aux femmes et au genre en Afrique du Nord; et définir les approches et les stratégies efficaces de réduction des disparités entre les hommes et les femmes.

En Afrique centrale, le CDSR a commandité l'étude des conditions économiques et sociales de la sous-région, intégré une démarche tenant compte des spécificités liées au sexe dans ses bases de données et organisé une réunion visant à mettre sur pied le Réseau des femmes d'Afrique centrale (RESEFAC). Cependant, les défis des programmes à venir consistent notamment en: la redynamisation du RESEFAC; l'amélioration des données statistiques; l'intégration de la perspective de genre dans les études et les bases de données du CDSR. Les difficultés à obtenir les données qui prennent en compte les questions de genre et les données ventilées par sexe aux niveaux sous-régional et international ont été réitérées. "Cette situation est en partie due à l'absence de dialogue entre les fournisseurs et les utilisateurs de ces données".⁴⁴ Le Centre envisage de faciliter ce dialogue et d'encourager le partage des données et des résultats des travaux de recherche avec les autres pays membres; d'établir un partenariat pour la promotion de l'égalité entre les sexes; de relever les conséquences de la mondialisation et le moyen d'en tirer profit; et de souligner la nécessité d'intégrer la perspective de genre dans l'analyse budgétaire et le processus de prise de décision.

⁴⁴ Ibid., p.9

Des progrès assez lents ont été réalisés dans le domaine du renforcement des capacités en matière de recherche en analyse de genre, la collecte, l'analyse et la diffusion de données ventilées. Ce n'est que récemment que plusieurs pays ont commencé à prendre des mesures pour renforcer les capacités et améliorer l'exécution des activités dans ce domaine⁴⁵. Le système des Nations Unies, quant à lui, commence à pousser ses organismes à suivre l'exemple de l'UNICEF qui a intégré une perspective de genre dans son budget. Il est relevé ailleurs que "... les données statistiques sur la base desquelles les priorités nationales ont été définies, ne prennent pas suffisamment en compte les objectifs du Programme d'action de Beijing. Ces objectifs étaient toujours relégués au second plan et les programmes de développement nationaux ne reflétaient pas fidèlement le rôle économique des femmes"⁴⁶.

6.3 Au niveau sous-régional

La SADC diffuse le *Gender Monitor*, une publication périodique sur les événements, les activités, les réalisations et les innovations dans la sous-région. Elle a également publié une série de livres par pays intitulée *Beyond Inequalities: Women in Southern Africa*, dans laquelle elle donne des informations sur la condition des femmes dans la sous-région.

D'autres sous-régions, notamment l'Afrique centrale et de l'Ouest, ont compilé le *Survey of Economic and Social Conditions* (Etude des conditions économiques et sociales) afin d'analyser et de rendre compte des conditions et de l'état général des populations. La perspective de genre est actuellement prise en compte dans ces études.

6.4 Au niveau national

En Erythrée, les indicateurs et les mécanismes de suivi et d'évaluation de l'impact ne sont pas encore élaborés. "Un mécanisme de suivi doit

⁴⁵ L'Égypte et le Malawi en sont des exemples.

⁴⁶ CEA, Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement" avril 1999, p.

être mis sur pied au sein des institutions gouvernementales afin de mesurer et suivre les indicateurs de développement des femmes"⁴⁷.

Le rapport national du Kenya sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing ne fait pas mention des progrès dans l'élaboration des indicateurs et mécanismes de suivi de chacun des 12 thèmes adoptés.⁴⁸ Le terme "indicateurs et sources de données" dans les matrices d'action (ou ce qui est désigné par matrices des progrès réalisés) désigne simplement les sources de données (ou activités menées) et ne peut pas globalement quantifier les progrès ou l'impact sur ce sujet.

La collecte des données ventilées par âge et par sexe et pertinentes par rapport aux questions propres aux femmes dans divers pays a commencé, même si la plupart de ces pays sont loin d'avoir atteint leurs objectifs. Quatre ans après l'adoption du Programme d'action de Beijing, la majorité des pays viennent à peine d'élaborer leurs plans d'action dont ils commencent actuellement la mise en œuvre. Certains n'ont même pas encore défini leurs politiques sur la femme et n'ont par conséquent pas formulé un cadre précis d'action. Cependant, depuis ces deux dernières années environ, des activités ont commencé dans ce domaine. Le Malawi, la Namibie, l'Afrique du Sud et l'Ouganda en sont des exemples patents, bien que la publication des données sous une forme facile à consulter par tous les utilisateurs ne paraisse pas très avancée.

6.5 Défis

Le suivi, la formation, l'entretien des bases de données, le compte rendu, les évaluations et la recherche sont des activités onéreuses pour les économies africaines, surtout lorsqu'il s'agit d'y intégrer une perspective de genre. Les centres de recherche, les universités et les agences ou bureaux de statistiques ont des budgets en baisse constante en termes

⁴⁷ National Union of Eritrean Women, *National Report on the Implementation of the African and Global Platform for Action for the Advancement of Eritrean Women*, Asmara, juin 1999.

⁴⁸ En dehors peut-être du domaine de la santé, où on note des unités de recherche et d'évaluation (p.15). Il existe aussi des initiatives pour améliorer les banques de données ventilées par sexe, les mettre à jour, accroître la coopération avec le Bureau central des statistiques et établir des indicateurs statistiques du statut de la femme dans le pays. Mais il n'est pas fait mention ici de la création d'un système complet et élaboré de suivi.

réels chaque année. La formation des personnes aux nouvelles technologies et aux nouveaux courants de pensée, à d'autres méthodes de planification et aux outils modernes d'analyse et de planification est nécessaire pour prendre en compte la perspective de genre. Cette formation requiert des ressources, en plus du zèle et de l'engagement des leaders politiques.

Un défi majeur pour la promotion et l'émancipation des femmes en général est la politique et la nécessité de mesures opportunistes dans ce domaine⁴⁹. Les hommes politiques pourraient ne pas accueillir favorablement les données indiquant leurs mauvais résultats dans le domaine de la problématique hommes-femmes, du VIH/sida, de la protection de l'environnement, etc. Ils peuvent parallèlement avoir d'autres besoins urgents (essentiellement à court terme) auxquels, par opportunisme, ils pourraient leur affecter les ressources. Dans une telle situation, les "priorités" à court terme peuvent prévaloir⁵⁰.

7. Recommandations des conférences/ateliers

7.1 Au niveau régional

La sixième Conférence régionale africaine sur les femmes a eu lieu à Addis-Abeba, en Ethiopie, du 22 au 26 novembre 1999. L'atelier sur les mécanismes institutionnels a fait plusieurs observations et recommandations citées ci-après:

- Les mécanismes nationaux doivent être reconnus comme étant des mécanismes de coordination et de

⁴⁹ C'est visible à travers la façon dont les quotas de femmes dans le leadership, les engagements à l'action affirmative, et même les systèmes démocratiques en général sont manipulés pour les écarter de leurs objectifs.

⁵⁰ Cela peut s'appliquer à la façon dont sont traitées toutes les questions de développement à long terme sur le continent africain (sida, dégradation de l'environnement, guerres civiles et manque de sécurité interne, respect des droits humains, etc.). Souvent, l'expression "manque de volonté politique" est utilisée et s'applique à toutes les situations où les leaders politiques semblent incapables et refusent de prendre des mesures sérieuses, et vont préférer dépenser les ressources de la société pour des intérêts (parfois personnels) à court terme.

concertation du processus global de mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

- Un système de gestion des questions liées aux sexospécificités doit être mis au point pour coordonner et concerter les activités avec les ONG d'envergure et élaborer des termes de référence bien définis pour toutes les compétences.
- Le double emploi, les responsabilités parallèles et les interventions dispersées doivent être évités à tous les niveaux par le biais de la planification systématique et participative.
- Le gouvernement et les ONG sont des partenaires pour le développement et ne sauraient travailler comme des adversaires.
- Les mécanismes nationaux doivent être renforcés grâce au soutien législatif et politique, aux ressources humaines, techniques, matérielles et financières.
- Les mécanismes nationaux doivent être créés dans les hautes sphères gouvernementales et dotés de tous les pouvoirs de décision.
- Ils doivent être dotés de la capacité de fournir l'expertise technique sur tous les sujets relatifs à la promotion de l'égalité entre l'homme et la femme.
- Les mécanismes nationaux doivent s'assurer que les points focaux de promotion de la femme sont créés dans tous les principaux ministères, organismes et programmes. Ces points focaux doivent se trouver à des niveaux leur permettant d'avoir accès à l'élaboration des politiques et à la prise de décision.
- Des termes de référence, des formations et des informations doivent être mis à la disposition des points focaux de soutien à la femme.
- Les pays doivent entreprendre un audit sur les questions concernant les femmes dans tous les

secteurs d'activité aux niveaux national, provincial et des districts.

- Les mécanismes nationaux doivent accorder la priorité à la mise au point d'indicateurs susceptibles de faciliter l'exercice de leur fonction de suivi. Ces indicateurs doivent être qualitatifs et quantitatifs et comprendre les mesures suivantes:
 - Une volonté et un soutien politiques doivent être présents;
 - Les politiques, structures et ressources doivent être institutionnalisées;
 - Les mécanismes nationaux à tous les niveaux doivent avoir des objectifs et des buts précis;
 - Une politique nationale inclusive sur les questions de différenciation des sexes et la promotion des femmes doit être mise en oeuvre;
 - Chaque chef d'Etat doit nommer auprès de lui un conseiller sur les questions touchant les femmes ;
 - Le parlement doit voter une loi permettant au mécanisme national de jouer son rôle de coordination, et allouer les ressources nécessaires pour la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.
 - Les mécanismes nationaux doivent dépendre essentiellement des finances publiques ou des fonds mobilisés au niveau local. L'assistance extérieure ne devrait être que complémentaire.
 - Les femmes ministres ou députées doivent créer de puissants réseaux et structures d'appui pour les activités de sensibilisation;
 - Dans un contexte d'intégration régionale et de promotion d'une Renaissance africaine, les regroupements statutaires sous-régionaux doivent mettre au point des plans d'action et des cadres politiques et juridiques susceptibles de servir d'instruments supplémentaires de mise en œuvre des actions au niveau national.
 - Les efforts doivent être conjugués en vue de la création préconisée d'un parlement panafricain.

- Des évaluations régionales doivent être effectuées régulièrement par l'OUA et la CEA pour s'assurer que chaque pays membre tient ses engagements et réponde aux besoins d'égalité entre les sexes.

A l'occasion du quarantième anniversaire de la CEA, la CEA et le CAF ont organisé une importante conférence du 28 avril au 1^{er} mai 1998 à Addis-Abeba, sur le thème "Femmes africaines et développement économique: investissons pour notre avenir". Elle regroupait des participants et les parties prenantes de toutes les catégories socioprofessionnelles, et traitait des questions liées aux femmes et à l'avenir de l'Afrique. Plusieurs sujets ont été examinés, parmi lesquels: la mondialisation, la bonne gouvernance, les technologies de l'information, l'accès aux ressources productives, le genre et le développement économique et plusieurs autres sujets connexes. Les actes de la Conférence ont été publiés. La Conférence a joué un rôle de premier choix dans l'élaboration du Plan stratégique du CAF pour la période 1999-2005.

La dix-huitième réunion du Comité de coordination régionale africaine pour l'intégration des femmes dans le développement (CRAC) a eu lieu à Addis-Abeba, en Ethiopie, du 24 au 26 avril 1997. Cette réunion a notamment joué un rôle capital dans la restructuration et la redynamisation de l'AARC et le changement de sa dénomination en Comité "femmes et développement" (CFD)⁵¹, doté de termes de référence et de modalités d'adhésion révisées. Il a été convenu que le CFD devait continuer à rendre compte directement à la Conférence des ministres et devait devenir un comité d'experts qui se réunirait tous les deux ans. Il devrait travailler en collaboration avec la société civile, les ONG et les organismes de financement. Bien plus, la réunion a fait des recommandations pertinentes pour la prochaine Conférence des ministres, afin de souligner la nécessité d'une action urgente dans certains domaines:

⁵¹ Les TDR du Comité "femmes et développement" ont été définis comme tels: mener des évaluations périodiques des progrès réalisés dans la mise en application des plans d'action régionaux et mondiaux; harmoniser et coordonner les programmes sous-régionaux d'intégration des femmes dans le développement; mobiliser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les programmes d'activités au niveau sous-régional; faciliter l'échange d'informations et des expériences liées à la promotion de la femme au sein des Etats membres. Le CAF sert de secrétariat au CFD et facilite la mise en œuvre de ces TDR et des résolutions.

- Une culture d'élaboration et d'utilisation de statistiques ventilées par sexe doit être instaurée, particulièrement dans les ministères des finances et du plan;
- Les allocations budgétaires doivent prendre en compte l'égalité entre les sexes, sur la base de la participation et des besoins réels;
- L'on devrait accorder des budgets et du temps à la formation des décideurs politiques en matière de planification intégrant une perspective de genre;
- Les femmes du CFD doivent prendre part en qualité d'expertes à la Conférence des Ministres des finances, du développement économique, et de la planification sociale et de développement, de la CEA;
- Les mécanismes de suivi des programmes destinés aux femmes doivent être mis en place au sein des ministères afin d'assurer la mise en œuvre judicieuse des engagements, notamment en ce qui concerne les allocations budgétaires;
- La coordination de l'aide externe doit être efficace afin de s'assurer que le pourcentage réservé aux projets concernant les femmes est respecté. Par ailleurs, les gouvernements doivent créer un mécanisme à la mesure des ressources mises à la disposition des programmes de promotion des femmes par les bailleurs de fonds;
- Un mécanisme de négociation pour l'annulation de la dette contractée par le secteur public pour prendre en charge les préoccupations des femmes et l'égalité entre les sexes, doit être mis en place.

Certes, des activités ont été engagées dans le cadre de certaines des recommandations. Cependant, leur mise en œuvre complète n'est pas encore effective et la situation demeure inchangée.

Le Forum sur le leadership africain a organisé une Conférence en janvier 1997 à Accra, au Ghana, sur le thème *Empowering Women for the 21st century: The Challenge for Politics, Business, Development and leadership*. En ce

qui concerne l'émancipation des femmes, la Conférence a recommandé la classification des pays – sur la base d'indicateurs progressivement affinés – pour refléter leurs résultats en termes de participation des femmes dans les sphères politiques et économiques, particulièrement pour ce qui est des postes de direction, et de la promotion de la femme en général⁵². La Conférence a relevé la nécessité de définir les indicateurs de mesure des progrès. Ces indicateurs pourraient constituer des objectifs pour les décideurs politiques, les entreprises et la société en général, et ceux-ci se sentiront tous obligés d'élaborer les stratégies pour atteindre ces objectifs.

Le rapport de l'étude menée par le Forum sur le leadership africain relève que le niveau d'émancipation des femmes constitue une mesure de (ou est déterminé par) la capacité collective, au sein des institutions publiques (qui sont supposées être dominées par les hommes), de prendre des mesures en vue du changement des structures d'inégalité existantes. L'émancipation des femmes n'est donc pas nécessairement le fait de compétences des femmes. En effet, les structures au sein desquelles le renforcement du pouvoir des femmes s'effectue sont régies par d'autres facteurs sociaux, économiques, politiques, juridiques et idéologiques qui limitent la participation des femmes aux instances de prise de décision.

7.2 Au niveau sous-régional

De la fin de l'année 1997 au début de 1998, le CAF a organisé une série de réunions de suivi des conférences de Beijing et de Dakar sur les femmes. Ces réunions ont permis d'orienter les participants sur la manière d'élaborer un plan d'action national fiable et de renforcer leur capacité de suivi, d'évaluation et de compte-rendu des progrès (particulièrement dans la préparation des rapports nationaux en vue de la sixième Conférence régionale africaine sur les femmes de novembre 1999), en mettant sur pied des instruments d'évaluation.

Des rapports de ces réunions, il ressort que le rôle, les progrès et les contraintes des mécanismes institutionnels ont été clarifiés suite à la Plate-forme d'action de Dakar et au Programme d'action de Beijing. La

⁵²Emanciper la femme pour le 21^{ème} siècle: un défi pour les politiques, les affaires, le développement et le leadership.

plus importante de ces réunions est celle de l'Afrique australe et de l'Est (février 1999 en la République des Seychelles), qui a regroupé des responsables gouvernementaux, des députés et des cadres représentant 22 pays africains, et des ONG sous-régionales. Les organisations intergouvernementales et les organismes des Nations Unies y étaient aussi représentés.

Les progrès enregistrés sur le thème des mécanismes institutionnels comprenaient la ratification par plusieurs pays de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et la révision de leurs lois pour y intégrer les questions propres aux femmes. Des pays comme le Malawi et l'Ouganda avaient déjà des constitutions qui prenaient en compte les questions de genre, et d'autres leur ont emboîté le pas. Tous les pays devraient avoir mis sur pied leurs mécanismes nationaux, certains ayant même des points focaux décentralisés dans les divers ministères, des *task forces* nationales pour le suivi, et des comités interministériels.

Des défis ont été relevés. A titre d'exemple, des troubles sociaux dans plusieurs pays ont ralenti les progrès, même si, d'autre part, ils ont révélé la nécessité impérieuse d'impliquer les femmes dans les opérations d'établissement de la paix et de résolution des conflits. La formulation des plans d'action a fait face à des problèmes caractéristiques de l'environnement général du développement, notamment: les capacités limitées des parties prenantes en matière de questions concernant les femmes; une faible sensibilisation du public; le manque d'engagement de certains acteurs; des ressources humaines, techniques et financières limitées, en particulier pour les mécanismes nationaux; l'absence de données statistiques actualisées; le manque de familiarité et d'expérience; le manque de coordination efficace; les croyances négatives et bien enracinées; les problèmes de communication et de diffusion d'informations et les malentendus sur les femmes.

Seuls six pays –le Botswana, l'Ethiopie, le Kenya, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe– ont déjà commencé à remplir les conditions en vue de la production de données ventilées par sexe. Il convient de relever que onze pays ont mis au point des indicateurs de progrès dans les divers

secteurs (éducation, emploi, les femmes dans le processus de prise de décision, les points focaux, etc.)⁵³, alors que les autres étaient en train de les concevoir.

Certains représentants de gouvernements ne connaissaient pas la proportion du budget de l'Etat alloué aux programmes de promotion des femmes ou à la Plate-forme d'action de Dakar et au Programme d'action de Beijing. Sur les 18 pays qui ont répondu aux questionnaires du CAF, 16 ont révélé qu'ils ne disposaient pas de budget alloué spécifiquement à la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar alors que les deux qui en disposaient n'obtenaient pas tous les fonds nécessaires. Cependant, plusieurs pays ont indiqué l'existence de mécanismes de suivi par le biais de rapports trimestriels ou annuels destinés aux mécanismes gouvernementaux, des partenaires, des comités de coordination des réseaux de femmes, etc.

Il a également été relevé que les ONG⁵⁴ étaient actives dans la sous-région et traitaient des sujets tels que: les femmes et le droit; l'information; l'éducation et la communication sur les droits des femmes et d'autres questions liées à l'émancipation des femmes; la paix et la résolution des conflits; l'intégration régionale, le renforcement de l'esprit d'entreprise et du pouvoir économique; etc.

7.3 Au niveau national

Au niveau national, tous les pays ont organisé des réunions, des séminaires et des ateliers dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

8. Projections

8.1 Horizon 2000

- Renforcement de la collecte, la diffusion et l'utilisation des données ventilées par sexe et de l'entretien des bases de données, ainsi que des efforts

⁵³ Les indicateurs sont un mélange des mesures d'impact et des mesures des activités réalisées.

⁵⁴ Parmi lesquelles: FEMNET, WILDAF; EA-SSI; FAWPN; FEMCOM etc.

déployés en vue de l'élaboration et de l'usage efficace des indicateurs d'impact.

- Renforcement des systèmes d'information en vue de l'éducation et l'émancipation des femmes (surtout au niveau de la base).
- Des succès importants ont été enregistrés dans la mise en place des institutions de promotion de la femme, mais certaines d'entre elles sont " marginalisées au sein des structures gouvernementales nationales n'ayant pas un mandat bien défini ".⁵⁵ En ce qui concerne les mécanismes nationaux externes aux structures gouvernementales, les mandats doivent être définis et exécutés et une relation précise avec les structures de décision politique doit être déterminée et mise en œuvre. Ceci s'applique également aux mécanismes nationaux créés au sein de la structure gouvernementale, même si ce besoin paraît moins important que dans le premier cas.
- Les stratégies de mobilisation et d'utilisation des ressources par les mécanismes nationaux doivent être élaborées et utilisées de manière agressive, étant donné que la plupart des pays se plaignent encore du manque quantitatif et qualitatif de ressources (financières, humaines, matérielles).

8.2 Horizon 2005

Au niveau régional, la CEA, le CAF, l'OUA et la BAD doivent mettre sur pied un système régional de surveillance effective et systématique, d'évaluation et de collecte d'informations. Ce travail peut être effectué par le canal des CDSR et d'autres organismes sous-régionaux, suivant les efforts déployés par chaque mécanisme gouvernemental pour réaliser la Plate-forme d'action de Dakar et le Programme d'action de Beijing sur le continent africain. Les informations doivent être classées en

⁵⁵ SADC, *Into The future: SADC and Gender, a report of the SADC Gender Workshop (janvier 1997) and the Ministerial Workshop on Gender (février 1997)*, p.24.

catégories et publiées pour chaque aspect des sujets contenus dans l'annexe. Les systèmes de mesure, de suivi et de publication des progrès accomplis (tel que le *Gender Monitor* de la SADC), permettent d'actualiser régulièrement le tableau général des réalisations. Ils facilitent l'évaluation périodique du tableau ou des aspects de ces progrès.

- S'assurer que la communauté des ONG, notamment les ONG locales et les associations féminines, est dotée de toute la capacité (financière, humaine et matérielle) pour la prestation des services aux communautés de base.
- Renforcer les capacités locales et les cadres juridiques en matière de connaissance des questions touchant les femmes et d'analyse de celles-ci de manière à examiner et réviser effectivement les propositions, les politiques, et les budgets etc. du gouvernement avant qu'ils ne soient adoptés. Les organismes internationaux doivent également renforcer ces capacités.

9. Conclusion

A la lumière de l'analyse qui précède, il apparaît que les responsables régionaux, sous-régionaux et nationaux ont œuvré sans relâche pour la mise en place d'institutions formelles de mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing. Ils ont également déployé des efforts inlassables en vue de l'établissement des instruments de recherches pour la collecte des données, leur ventilation et le suivi de leur mise en œuvre. Les partenaires de développement ont intensifié leur collaboration avec les autorités gouvernementales pour assurer l'accélération et l'efficacité de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing.

Cependant, beaucoup reste à faire et les défis sont assez nombreux. Des inquiétudes subsistent en ce qui concerne le nombre limité de professionnels, de personnel bien formé et bien motivé en matière de mécanisme en faveur des femmes, surtout au niveau national. Le volume de travail de ces personnels peut être trop important, notamment au moment où l'environnement commence à être saturé par les partenaires

de développement, les gouvernements et les dirigeants, les centres de recherche et les ONG œuvrant pour la mise en œuvre des programmes relatifs aux questions sexospécifiques.

Par ailleurs, il y a rarement une "mémoire institutionnelle", surtout en l'absence d'engagement et de zèle. Plusieurs ateliers, réunions, conférences ont été organisés, et plusieurs responsables de diverses institutions et organisations y ont pris part. De nombreuses recommandations, conventions, accords et déclarations ont été ratifiés, mais le résultat est insignifiant. Certaines institutions, organismes et mécanismes qui sont supposés mettre en œuvre les conventions, les accords, les plates-formes, etc. ne sont pas toujours en mesure de fournir aux parties intéressées les documents auxquels elles ont souscrit. La mémoire institutionnelle et la mise en œuvre sont obstruées par les cultures et traditions organisationnelles et institutionnelles existantes. Il y a parfois un oubli délibéré parce que la prise en compte des questions propres aux femmes entraîne la charge supplémentaire de changer les vieilles habitudes, d'assurer de nouvelles tâches et orientations, alors que de nombreuses personnes, surtout dans un contexte bureaucratique, sont réfractaires au changement.

Les institutions, organisations et sociétés africaines ont des cultures qui pourraient être qualifiées de la manière suivante: aversion pour la lecture et l'information sur les idées et les développements nouveaux (soit à cause du manque de temps ou de ressources, soit pour d'autres raisons); aversion pour la collecte et l'échange d'informations (peut-être à cause de ressources limitées, mais aussi du fait des barrières culturelles/traditionnelles ou d'autres facteurs); aversion pour la recherche et l'utilisation poussée des résultats de la recherche dans l'élaboration des politiques et la prise des décisions, combiné à la propension à la subjectivité, la routine, l'intuition, etc. La collecte de données ventilées par sexe est une chose, mais pousser des personnes à les utiliser de manière judicieuse dans leurs exercices de réflexion, de prise de décision et d'élaboration des politiques en est une autre.

Le concept de "femme et développement" est encore nouveau et mal appréhendé par plusieurs organisations, institutions et sociétés. Il est également mal interprété par bien des personnes, y compris celles travaillant dans les institutions et organismes d'élaboration des politiques et de prise de décision. Evidemment, certains programmes de sensibilisation sur la femme ont été et continuent d'être exécutés, surtout

à l'intention des secrétaires permanents, des hauts cadres et des officiers de l'armée, mais beaucoup reste à faire pour éliminer les valeurs, les traditions et les habitudes bien enracinées et qui nuisent à la promotion, à l'avancement des femmes, et à leur participation au processus d'élaboration des politiques et de prise de décision.

Les programmes de promotion des femmes et d'intégration des sexospécificités sont actuellement menés aussi bien par les mécanismes nationaux que les individus au sein des organisations, des institutions et des communautés (les chefs traditionnels, par exemple).

Même lorsque les points focaux de promotion de la femme sont mis en place, il n'existe aucune garantie de la prise en compte des préoccupations des femmes. Il y a donc un besoin urgent d'assurer la maîtrise d'un seuil minimum de capacité d'intégration des considérations liées aux sexospécificités par tous les responsables qui élaborent ou fournissent des conseils sur les politiques, les programmes et les projets, afin qu'ils sentent tous que la capacité d'intégration relève de leur responsabilité.

Bibliographie

African Leadership Forum. *Towards Improved Leadership for Women's Empowerment in Africa: Measuring Progress and Improving Strategy*. Avril 1999.

Africa Leadership Forum, Index on the Status of Women in Africa. Ota, Niger, 1999.

Akina Mama Wa Afrika. *Taking the African Women's Movement into the 21st Century: Report of the First African Women's Leadership Institute, February 22 - March 14 1997*. Kampala, Ouganda, 1997.

Commission économique pour l'Afrique (CEA)/Organisation de l'unité africaine (OUA). *Plate-forme d'action africaine*. Dakar, Sénégal, 1994.

Commission économique pour l'Afrique/Incarn pour la femme (CEA/CAF). *Rapport des réunions sous-régionales de suivi pour l'Afrique australe, l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est*.

Commission économique pour l'Afrique (CEA). *Rapport de la première réunion des ministres du Comité "femmes et développement"*. Avril 1999.

Commission économique pour l'Afrique (CEA). *Rapport de la réunion sous-régionale de suivi de la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing - Afrique australe et de l'Est*. 15 - 18 février, 1999.

J.N. Ekapu et G.M. Malindi. *Capacity for Gender Mainstreaming in Government Policies, Plans, and Programmes: A Training Needs Assessment for Ministry of Women, Youth and Community Services, and the National Commission for Women in Development*. 1998.

J. Eno et B. Mtimuni. *Institutional Needs Assessment for Government Agencies Responsible for Gender Issues* (rapport adressé au Programme des Nations Unies pour le développement - PNUD).

Gouvernement du Malawi, Ministère des questions de genre, de la jeunesse et des services à la communauté. *National Gender policy*, seconde version., 1999.

Southern African Development Community (SADC). *Into the Future: SADC and Gender, A report of the SADC Gender Workshop and the Ministerial Workshop on Gender*. Février 1997.

Southern African Development Community (SADC). *Gender Monitor*, numéro 1. Février 1999.

Nation Unies, International Civil Service Commission (ICSC). *Gender Balance in the United Nations Common System: Progress, Prognosis, Prescriptions*. Décembre 1998.

Nations Unies, Département de l'information publique, quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, Chine. Plate-forme d'action et la Déclaration de Beijing. New York, 1995.

Divers rapports/débats de la sixième Conférence régionale sur les femmes, à Addis-Abeba, Ethiopie, 22 - 26 novembre 1999.

Divers rapports nationaux sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Plate-forme d'action de Dakar et du Programme d'action de Beijing, notamment au Botswana, au Burkina Faso, au Cameroun, en République du Congo, en Érythrée, en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Nigéria, aux Seychelles, au Swaziland, en Ouganda, en Zambie, etc. 1990.

WENDO. *Mapping Progress: Assessing Implementation of the Global Platform*. New York, 1998.