On m'appelle à régner

Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre

Textes réunis par Fenneke Reysoo
et Christine Verschuur

Les colloques genre de l'IUED: Collection Yvonne Preiswerk

Commission suisse pour l'Unesco, Berne

DDC, Direction du développement et de la coopération
Département fédéral des affaires étrangères, Berne

IUED, Institut universitaire d'études du développement, Genève

2003

THE
GRADUATE
INSTITUTE
GENEVA

INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

NOUVELLE ÉDITION

GENRE ET DÉVELOPPEMENT | RENCONTRES

Graduate Institute Publications

On m'appelle à régner

Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre

Fenneke Reysoo et Christine Verschuur (dir.)

DOI : 10.4000/books.iheid.6194
Éditeur : Graduate Institute Publications
Lieu d'édition : Genève
Année d'édition : 2003
Date de mise en ligne : 20 juillet 2016
Collection : Genre et développement. Rencontres
EAN électronique : 9782940503797

<https://books.openedition.org>

Édition imprimée

EAN (Édition imprimée) : 9782882470522
Nombre de pages : 258

Référence électronique

REYSOO, Fenneke (dir.) ; VERSCHUUR, Christine (dir.). *On m'appelle à régner : Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*. Nouvelle édition [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 2003 (généré le 28 juin 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/iheid/6194>>. ISBN : 9782940503797. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.iheid.6194>.

© Graduate Institute Publications, 2003
Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

EXTRAIT

La mondialisation modifie les structures et les processus de décision, le rôle et la nature de l'Etat, les rapports entre le public et le privé, le marché et la société civile... et aussi – peut-être – les rapports de pouvoir entre les femmes et les hommes. On assiste à la fois à des déplacements de pouvoir vers des instances différentes, à des pertes de pouvoir de certains et à l'accroissement du pouvoir de nouveaux acteurs. Comment les femmes luttent, s'organisent et conçoivent leur place et leurs stratégies dans ces contextes mouvants ? L'émergence de nouvelles procédures et pratiques de pouvoir leur permet-elle d'élaborer de nouvelles stratégies pour faire aboutir des revendications collectives allant dans le sens de leur *empowerment*, et si oui, à quels niveaux des sociétés cela se produit-il ?

FENNEKE REYSOO (DIR.)

Anthropologue, IUED, Genève.

CHRISTINE VERSCHUUR (DIR.)

Anthropologue, IUED, Genève.

On m'appelle à régner. Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre

Textes réunis par Fenneke Reysoo et Christine Verschuur

DDC/Unesco/IUED, Genève, 2003, 258 p.

Table des matières

Fenneke Reysoo et Christine Verschuur

- Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre. Introduction de la problématique

Fenneke Reysoo

- Introduction

« Pouvoirs, citoyenneté et développement ». Les différentes approches de la gouvernance

Germán Solinís

- La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale

Jean-François Cuénod

- Gouvernance dans la coopération suisse : comment promouvoir l'accès des groupes marginaux aux opportunités offertes par la mondialisation

Jules Falquet

- « Genre et développement » : une analyse critique des politiques des institutions internationales depuis la Conférence de Pékin

« Face-à-face ». Action collective et recherche-action sur gouvernance et genre

Alejandra Flores

- La Coordinadora : la femme dans la guerre de l'eau à Cochabamba

Mohamadou Abdoul

- Les transformations des rapports de genre et l'accès au pouvoir dans le quartier de Santhiaba, Sénégal

Christine Verschuur

- Transformations des relations de pouvoir entre hommes et femmes : du niveau domestique au quartier

Rina Sen Gupta

- Ensuring Accountability of the Local Health Authorities and Health Service Providers to People, Specially Women in Bangladesh

« Manières de voir, manières de faire ». Stratégies politiques et application des décisions

Elisabeth Reusse-Decrey

- Quelques réflexions d'une ancienne Présidente du Parlement de la République et canton de Genève

Sonja Lokar

- Women Can Do It

Verónica Zebadúa Yáñez

- Una introducción a los presupuestos sensibles al género

« Etoiles et toiles ». Mouvements de base, perspectives féministes et interactions local-global

Nahda Sh'hada

- The Palestinian Women's Movement : New Realities/Old Concerns

Marina Decarro

- Quelques réflexions personnelles au retour de Porto Alegre sur la Marche mondiale des femmes, le Forum social et la place des femmes dans le mouvement altermondialiste

Cosme Gosshé Mekpo

- Les amazones face à l'ordonnancement social

Richard Muragwabugabo

- Femmes burundaises et effets de la mondialisation, Evolutions différentes en milieu rural et urbain

Marie-Brigitte Nkoo Mabantula

- Travailler pour se libérer

Sandra Walter

- Genre, gouvernance et environnement urbain en Inde : le cas du Kerala

Joanna Kerr

- How can international women's movements influence the main centres of decision making ?

Traduction française

-Comment les mouvements internationaux de femmes peuvent-ils avoir une influence sur les principaux centres de décisions ?

Synthèse

Isabel Yépez

- Résumés des interventions

Annexe

Biographies

MONDIALISATION, POUVOIRS ET RAPPORTS DE GENRE. INTRODUCTION DE LA PROBLÉMATIQUE

Fenneke REYSOO et Christine VERSCHUUR

Le Colloque genre qui se tient annuellement à l'iuéd s'inscrit depuis l'année dernière dans un cycle sur la mondialisation. En 2002, l'angle d'approche était économique; cette année, il est politique. Nous ne traitons pas de la mondialisation en général, mais de ses rapports avec le politique, en particulier en ce qui concerne les relations de genre. Le Colloque genre s'est tenu cette année les 31 janvier et 1^{er} février 2003.

La mondialisation modifie les structures et les processus de décision, le rôle et la nature de l'Etat, les rapports entre les Etats, entre le public et le privé, entre les différents niveaux des instances de décision, entre les acteurs politiques, et en particulier entre l'Etat, le marché et la société civile. Les rapports de pouvoir entre hommes et femmes sont ébranlés et la place des femmes dans les structures et processus de décision est en transformation. On assiste à la fois à un déplacement de pouvoir vers des instances différentes, à une perte de pouvoir à certains niveaux et à l'accroissement du pouvoir de nouveaux acteurs. Ce mouvement est contradictoire et paradoxal: d'un côté il réduit les possibilités

d'exercer du pouvoir; de l'autre il permet aux mouvements citoyens, aux femmes et aux hommes, de saisir de nouvelles opportunités. Les technologies de la communication jouent un rôle non négligeable dans l'accès à de nouvelles possibilités de s'informer, d'échanger, de s'organiser, de faire pression. La mondialisation des mouvements revendiquant plus de justice sociale et d'équité – notamment de genre –, des mouvements de femmes, de citoyens, des ONG, interpelle le pouvoir politique en place et cherche à définir de nouveaux paradigmes de développement. Parallèlement, les sociétés multinationales occupent le paysage avec une puissance qui semble illimitée. Les instances supranationales, qui sont aussi traversées par des lobbies puissants, exercent des pouvoirs qui dépassent les frontières.

La mondialisation nous interpelle donc fortement sur ces questions rattachées au pouvoir. Celles-ci sont profondément liées aux rapports de genre, car «le genre est une façon première de signifier des rapports de pouvoir»¹.

Les changements économiques importants liés à la mondialisation s'accompagnent de transformations des rapports de pouvoir et des identités de genre au sein des ménages, dans les organisations, dans les mouvements de base et dans les instances politiques à tous les niveaux. Ces processus d'accès et de participation au pouvoir des femmes, de choix et de prise de décision sont dans la continuité de notre réflexion sur la mondialisation et les transformations des rapports sociaux entre hommes et femmes.

Dans le contexte de la mondialisation, diverses démarches peuvent être observées qui tentent de redéfinir d'autres systèmes de gestion des affaires publiques. Les clivages et modèles d'organisation politiques sont en discussion ou dépassés, de nouvelles formes sont recherchées. L'on observe de multiples événements où s'exprime la contestation,

¹ Scott, J., «Genre, une catégorie utile d'analyse historique», *Le genre, un outil nécessaire*, Bisilliat, J. et Verschuur, Ch. (dir.), Cahiers genre et développement, n° 1, L'Harmattan, Paris, 2000.

une mondialisation des mouvements de base se développe, des fora internationaux alternatifs s'organisent. Parallèlement, l'on constate que des instances étatiques ou supranationales cherchent à redéfinir des mécanismes, processus et structures de gestion des affaires publiques.

La notion de «gouvernance» est apparue dans ce contexte et est utilisée de manière croissante. Cette notion, liée aux programmes d'ajustement structurel et de décentralisation promus par la Banque mondiale, est cependant employée dans des sens différents. Nous présenterons dans le colloque une analyse historique du terme et tenterons de donner du contenu à cette expression connotée et parfois controversée, et surtout de l'aborder dans une perspective de genre, ce qui est encore trop rarement le cas.

Les institutions financières internationales promeuvent la «bonne gouvernance»². En plaçant ce concept – dont l'origine est liée à la recherche sur les entreprises (*corporate governance*) – au centre de leurs politiques, elles affirment qu'elles visent à combattre les différentes formes de corruption et de mauvaise gestion qui sont néfastes à l'économie. La «bonne gouvernance» s'inscrit donc dans les relations de pouvoir mondiales et est étroitement liée à une conception macroéconomique du développement (efficacité et croissance). Les institutions financières internationales peuvent ainsi imposer, par les clauses de conditionnalité et les programmes d'ajustement, un cadre restreint et normatif de gouvernance qu'elles qualifient de «bonne».

D'autres abordent la question différemment. «La "gouvernance" ne se caractérise pas par des organes spécifiques, mais par ses procédures et ses pratiques. C'est un processus, et non une structure. [...] elle exige, au-delà des institutions et des instruments de gouvernement, la participation de la société civile et la négociation entre groupes d'intérêts, réseaux et secteurs. La gouvernance favorise donc les interactions Etat-société, en offrant un mode de coordination entre les acteurs sociaux caractérisés par la multiplicité et la fragmentation – administrations

² IMF, *Guidelines regarding Governance Issues*, 2002, <www.imf.org>.

publiques, groupes de pression, consultants, mouvements de citoyens et associations de consommateurs, notamment –, pour rendre l'élaboration de l'action publique plus efficace.»³

QUELQUES QUESTIONS POUR STIMULER LE DÉBAT

Les questions posées ci-dessous ont pour but de stimuler le débat. Il serait probablement utile, à la fin du colloque, d'encourager des recherches plus approfondies sur une question centrale: que signifierait la «gouvernance», considérée et pratiquée dans une perspective de genre?

- Quels sont les interactions entre les acteurs situés à différents niveaux, les rapports entre le local et le global, et comment les relations de genre interviennent-elles à ces différents niveaux? Qu'en est-il de la décentralisation et comment analyser le transfert des responsabilités de reproduction sociale de l'Etat vers les femmes? Dans ces évolutions, peut-on observer des processus d'*empowerment* ou de *disempowerment*?
- Quels sont les liens entre l'évolution des rapports de pouvoir entre femmes et hommes et leur participation aux décisions dans la sphère publique? Quels autres canaux d'influence sur les décisions publiques les femmes ont-elles?
- Quelle est l'évolution de la représentation des femmes dans la vie publique, aux postes de décision gouvernementaux, et quelle prise de conscience fait-on de leur sous-représentation? Quelle est l'importance d'avoir une «masse critique» pour exercer une influence? Quelles sont les stratégies pour obtenir une représentation équitable aux niveaux de décision?

³ Kazancigil, A., «Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, pp. 73-84, cité dans *Femmes dans les crises urbaines. Relations de genre et environnements précaires*, Hainard, F., Verschuur, Ch. et al., Karthala, Paris, 2001, 300 p., p. 138.

- Y a-t-il des «manières de faire» politiques différentes lorsque l'on prend en compte les questions de genre? Observe-t-on des différences, des contributions innovantes, au niveau des choix et priorités des thèmes d'action politique (*gender issues*), au niveau des approches («holistes»), au niveau des formes de discussion des problèmes et de mise en œuvre des actions (horizontalité, transparence, intégrité)?
- On mesure au niveau international les progrès d'accès au pouvoir des femmes avec l'indicateur *gender empowerment measure* (GEM)⁴. Or, de nombreux aspects de l'*empowerment* lui échappent, comme l'évolution des rapports de pouvoir au niveau domestique, dans la vie communautaire, au niveau rural, car ils sont difficilement mesurables. Peut-on suggérer des pistes pour dépasser ces difficultés à évaluer les progrès ou les reculs?
- Les entreprises privées et multinationales jouent un rôle croissant dans la gestion des biens publics. Quelle en est la conséquence sur les femmes et les hommes et sur les relations de genre? Comment instaurer une surveillance de la prise en compte d'une perspective de genre dans les entreprises privées et les sociétés multinationales⁵, mais également dans des institutions financières comme la Banque mondiale⁶, le FMI ou l'OMC?
- Comment instaurer et généraliser des systèmes de vérification des résultats des choix politiques, bénéfiques ou non (*accountability*) en termes de genre (exemple des «budgets genre»)? Quels mécanismes mettre en place pour que les populations demandent des comptes aux acteurs qui les représentent ou auxquels elles ont confié la responsabilité de leur bien-être?

⁴ Cet indicateur, utilisé par les Nations unies, mesure trois variables: le pouvoir de gagner de l'argent, la participation aux emplois professionnels et de management, et la part des sièges aux parlements.

⁵ Par exemple, le European Round Table of Industrialists échappe pour l'instant aux actions et à l'influence du mouvement international des femmes. Il en va probablement de même pour les réunions d'industriels et de financiers d'autres continents.

⁶ On peut penser ici aux consultations de la Banque mondiale avec les ONG après la conférence de Beijing.

Ce colloque se propose donc de s'interroger et de débattre pour comprendre comment les femmes luttent, s'organisent et conçoivent leur place et leurs stratégies dans l'action collective et la gestion des *entitlements*⁷ auxquelles elles ont droit. L'émergence de nouvelles procédures et pratiques de pouvoir leur permet-elle d'élaborer de nouvelles stratégies pour faire aboutir des revendications collectives allant dans le sens de leur *empowerment*, et si oui, à quels niveaux de la société cela se produit-il?

L'OBJECTIF DU COLLOQUE

L'objectif du colloque est double. Il fournit l'occasion de progresser dans le débat et la réflexion sur l'accès équitable, en termes de genre, au pouvoir, ainsi que dans l'analyse critique du concept de gouvernance dans une perspective de genre, à l'heure de la mondialisation. Il consiste aussi à servir de réservoir d'idées à ceux – décideur-se-s, chargé-e-s de programme, chercheur-se-s et étudiant-e-s – qui travaillent sur le développement avec cette perspective.

Pour certains, le discours sur la «gouvernance» apparaît comme un nouveau discours stratégique, *top-down* et hégémonique. Pour d'autres, le terme suppose par définition une participation de la société civile, des interactions entre l'Etat, la société civile et le marché.

Que signifierait la «gouvernance incluant une perspective de genre»? Si l'objectif est de donner la parole aux non-puissants, aux femmes et aux hommes de manière équitable, de donner accès aux informations (et formations) nécessaires pour exercer le pouvoir, pour décider et agir, pour inclure une vision du monde différente, pour refléter les besoins et les intérêts des femmes et des hommes, pour défendre les droits de la personne et permettre l'exercice des droits citoyens, quelles

⁷ Difficile à traduire en français, le concept d'*entitlement*, élaboré notamment par Amartya Sen, permet de décrire et d'analyser l'accès à et le contrôle sur les ressources de pouvoir.

pratiques et procédures faut-il mettre en œuvre pour y parvenir? Le colloque devra débattre si – et si oui, comment – la «gouvernance démocratique», comme l'appellent certains, pourrait effectivement inclure les perspectives des mouvements de base, prendre en compte le sens de leurs luttes, inclure leurs propositions.

On observe aussi des résistances et des blocages face à un accès équitable en termes de genre aux prises de décision. Car il ne s'agit pas de processus consensuels, mais aussi de luttes et de négociations entre intérêts différents, de rapports entre détenteurs du pouvoir et ceux qui en sont exclus. Lorsqu'il s'agit de rapports de genre, les résistances sont particulièrement tenaces, car l'on touche aux identités de genre, aux inégalités de genre plus durables au sein du groupe familial ainsi que dans la société. Comprendre les mécanismes de résistance à l'accès équitable au pouvoir, afin éventuellement de dépasser les obstacles, fera aussi partie de notre réflexion.

INTRODUCTION

Fenneke REYSOO

CE COLLOQUE est le deuxième d'une série de trois sur la problématique de la mondialisation et du genre. L'année dernière, nous avons réfléchi et débattu des aspects économiques de la mondialisation. Les questions concernaient la libéralisation du marché et du commerce et son impact sur les possibilités de développement des femmes et l'évolution des rapports de genre. Nous avons vu que l'économie mondialisée (notamment les zones franches) crée des opportunités pour les femmes et accroît leur autonomie économique, mais qu'en même temps ces opportunités ne vont pas forcément de pair avec le respect des droits humains (droits de travail, droits reproductifs, etc.) et exploitent la position subordonnée des femmes (main-d'œuvre bon marché, dextérité...). Afin de garantir des possibilités de travail et de revenu dans des conditions décentes, il est important de pouvoir influencer les processus et structures politiques responsables des mesures économiques.

C'est l'enjeu de cette année: Quels sont les structures et mécanismes de prise de décision? Où se situent les centres de pouvoir et y a-t-il eu des déplacements de ces centres de pouvoir sous l'influence de la mondialisation? Dans un tel contexte, comment doit-on s'organiser pour intégrer la perspective genre et comment peut-on continuer la lutte pour réaliser l'égalité de genre dans notre monde? Les différents exposés de

nos interlocuteurs et interlocutrices, venu-e-s d'horizons divers, nous aideront à éclaircir cette relation complexe entre mondialisation, genre et prise de décision/gestion des affaires publiques.

Pour ne pas couper l'herbe sous les pieds des spécialistes et invité-e-s d'honneur, je vais introduire notre sujet par une petite digression dans l'histoire de la création d'un lieu mondialement connu: Lourdes.

LOURDES¹

Nous sommes en 1858, année où une jeune fille de 14 ans, Bernadette Soubirous, raconte avoir vu des apparitions d'une très jolie jeune fille de 12 ans qui lui ordonne d'aller voir le curé pour construire une chapelle près de la grotte locale.

Bernadette, issue des couches pauvres et sans pouvoir, a de la peine à transmettre auprès de l'establishment de l'Eglise catholique le message de la jeune fille apparue. Ils ne la prennent pas au sérieux.

Le clergé lui demande d'identifier plus précisément cette fille – qui à leur avis ressemble à une fée tout droit venue du folklore populaire et superstitieux des Pyrénées. Lors de la seizième apparition (nous, les femmes, n'en sommes qu'à la quatrième Conférence mondiale des femmes), Bernadette raconte qu'il s'agit de l'Immaculée Conception. En entendant ce vocabulaire connu de l'Eglise catholique, mais considéré comme trop sophistiqué pour une fille du peuple, le clergé admet enfin avoir affaire à un signe sacré.

La négociation entre Bernadette et le clergé est un exemple de rapports de pouvoir et d'un conflit qui se joue sur des symboles. Pour voir sa vision acceptée, Bernadette a dû s'accommoder du langage dominant de l'Eglise catholique (la jeune fille est devenue sainte Marie).

¹ L'histoire de Bernadette Soubirous est empruntée à ma collègue Catrien Notermans et le projet de recherche «The Power of Pilgrimage», du Centre des études femmes de l'Université de Nimègue (Pays-Bas).

Le conflit entre Bernadette et le clergé peut être interprété en termes de lutte de pouvoir à un niveau plus large: les populations des Pyrénées cherchant des conditions de vie meilleures essaient d'intégrer des images puissantes du christianisme dans leur religion populaire, tout comme le clergé se munit contre les attitudes superstitieuses des peuples marginaux de la montagne; il protège son patrimoine symbolique et donc sa domination.

La lutte de pouvoir, ici esquissée, résulte en un nombre d'inversions: un petit village est devenu le site le plus couru par les pèlerins dans le monde chrétien, une pauvre fille sans pouvoir est devenue une sainte, une fée des bois est devenue la Vierge Marie et les malades et marginaux y deviennent des héros. Ces inversions sont une contestation des discours dominants qui oppriment les femmes et les «faibles».

Ne pouvons-nous pas faire le parallèle avec le lieu de rencontre massive qu'est devenu Porto Alegre et le lieu de la chasse gardée qu'est le World Economic Forum (WEF) à Davos? Ne perçoit-on pas des affrontements d'intérêts opposés ou mêmes inconciliables?

Cela m'amène à vous poser les questions suivantes:

- 1) Les femmes, lors de leurs nombreux pèlerinages (Planeta Femea, Beijing, Porto Alegre), ne se voient-elles pas, comme Bernadette, obligées d'exprimer leurs problèmes, leurs restrictions sociales et leurs visions d'un monde plus équitable dans un langage connu et compris par les dominants pour être entendues (théorie des *muted groups*)?
- 2) Quelles sortes de problèmes les femmes mettent-elles sur l'agenda politique (pour autant qu'elles y accèdent) et comment ces problèmes sont-ils liés à la domination masculine (discours de genre dominant) dans nos sociétés?
- 3) Faut-il parler le langage dominant, néolibéral, masculin pour contester le bradage des intérêts publics et l'érosion de la démocratie? Comment un système clos comme le WEF à Davos est-il acceptable

d'un point de vue démocratique? Et s'il y a érosion des systèmes démocratiques dans ce monde, que peuvent faire la société civile, les mouvements de femmes et les organisations d'aide au développement pour contrôler, influencer et changer les politiques? Si le modèle dominant est la piraterie économique et la commercialisation de l'existence humaine, où sont les lieux d'influence et quelles sont les structures de contrôle? (Le paradigme des politiques de partenariat entre le privé et le public s'exprime dans un langage d'intérêts partagés, de situations *win-win*, de responsabilités mutuelles².)

4) Dans notre monde mondialisé, la gouvernance est-elle le terme, la notion, le mécanisme qui va nous aider à réaliser le développement durable, la justice sociale et l'égalité de genre?

Voilà mes questions... et l'enjeu des réflexions et débats lors de ces deux jours.

Sommes-nous comme des araignées (à régner) dans une toile mondiale (www)? Sommes-nous prisonnières ou y a-t-il des niches d'influence? Y a-t-il quelque espoir de régner, de gouverner... et de savoir où notre embarcation se dirige?

² Cf. Richter, Judith, «*We the Peoples*» or «*We the Corporations*»: *Critical Reflections on UN-business «Partnerships*», International Baby Food Action Network (IBFAN); Geneva Infant Feeding Association (GIFA), Geneva, 2003, <www.ibfan.org/english/pdfs/wethepeoples.pdf>.

LA GOUVERNANCE : UNE ALTERNATIVE INCERTAINE POUR LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Germán SOLINÍS

INTRODUCTION

Ce qui suit est une présentation sommaire de l'état de la réflexion sur le thème de la gouvernance. Il s'agit donc d'un exposé non «de» la gouvernance mais «sur» la gouvernance. Permettez-moi de commencer par dessiner rapidement une esquisse des lieux les plus communs autour du terme.

D'entrée de jeu, plusieurs termes tendent à se confondre: *gouvernement*, *gouvernance*, voire, en guise de curiosité, la *gouvernementalité* de Michel Foucault. Comme premier trait, nous avons donc une tendance à assimiler la *gouvernabilité*, ou capacité de gouverner, le mode particulier d'exercer le gouvernement, la *gouvernance*, et l'ensemble du pouvoir exécutif, ou *gouvernement*, qui ne donne que des indications partielles sur la manière dont la sphère politique est régulée.

Deuxième trait: la gouvernance est aujourd'hui souvent présentée comme une gestion apolitique de la chose publique, une privatisation

de la politique, dans laquelle les citoyens sont remplacés par des acteurs économiques, de la société civile, et, en définitive, comme une alternative à la démocratie représentative, s'inspirant de la logique du marché. Or, en même temps, le terme s'est révélé attrayant parce qu'il ouvre la possibilité aux mouvements sociaux et aux autres acteurs de la société civile de participer à des processus de prises de décision, aux côtés de l'Etat, des élus et des acteurs économiques.

En troisième lieu, les analyses sur la gouvernance, qu'elles soient de caractère académique ou officiel, sont en général traversées de deux dimensions difficilement joignables: l'analytique et la normative. Ainsi, elles tentent de répondre simultanément à des questionnements divers: Comment réguler le pouvoir à la fois aux niveaux local et transnational? Comment se présente le système mondial? Et, enfin: Comment sa nouvelle structure devrait-elle se mettre en place?

Par son potentiel multidimensionnel, le terme peut répondre aux exigences de plusieurs champs de l'application et de la connaissance:

- *Politique*. C'est le champ d'appartenance essentiel de la gouvernance, comprenant en même temps les relations de pouvoir et les procédures gouvernementales.
- *Scientifique* (particulièrement des sciences sociales et politiques), face au besoin d'analyse des nouveaux phénomènes, dont la mondialisation et la globalisation.
- *Economique*. D'une part, l'influence des pouvoirs privés et la globalisation financière appellent une autre orientation et d'autres méthodes de coopération, d'où les versants fonctionnalistes de la notion. D'autre part, le libéralisme économique s'est doté de principes politiques au début des années 1990 qui ont été exprimés dans ledit «Consensus de Washington» et qui, comme on le verra, donneront lieu à l'une des formulations devenues les plus (tristement) célèbres de notre thème: celle de la *bonne gouvernance*.

- *Coopération pour le développement*. Par le biais du terme *gouvernance*, certaines organisations internationales tentent de résoudre la crise de légitimité qu'elles traversent, tout en essayant d'accompagner, par un «mode raisonné», les applications des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays pauvres.
- *Social*. En réponse à la crise de la démocratie représentative et face à la capacité des acteurs à intervenir dans les prises de décision¹.

Cinquième caractéristique: ce terme a une origine bien localisée dans les sociétés occidentales des pays riches. Situé dans le «Nord studieux», où les universitaires américains et anglo-saxons ont le plus réfléchi à la question; dans les «pays industrialisés», où le mode de gouvernement traditionnel connaît des problèmes de gouvernabilité, nécessitant des procédures de négociations et de décisions participatives et contractuelles²; enfin, dans les «Etats solides», où l'Etat peut être rigoureux, souvent «providence», mais qui ne suffit plus ou est en pleine transformation face aux événements actuels³.

Enfin, et compte tenu de ces traits, le terme paraît obéir à une réelle nécessité, car il peut remplir des espaces vides relevant des cinq dimensions citées plus haut, cela pour différentes raisons:

- Le déclin de la philosophie politique et du progrès historique constitue la raison la plus importante. Jusque récemment, la dynamique de l'histoire était la longue marche vers la raison absolue et l'universalité; aujourd'hui, la seule certitude qui demeure est qu'il n'y en a plus. Néanmoins, le désordre et le conflit font toujours peur.

¹ Cette dimension a gagné de l'importance depuis la montée en puissance du mouvement mondial de contestation, à partir de deux dates symboliques: la victoire des ONG internationales face aux laboratoires pharmaceutiques en République d'Afrique du Sud en 1997, et la Conférence de l'OMC à Seattle en décembre 1999.

² Où des acteurs économiques et sociaux jouent un rôle plus important que dans d'autres pays, aux côtés des acteurs politiques et administratifs.

³ La théorie de la gouvernance vise à prendre en compte la multiplicité des centres de pouvoir dans les Etats modernes, sous les effets notamment des décentralisations par le bas (local) et par le haut (régions).

Devant cette réalité contradictoire, on constate un double besoin : d'une part, celui d'une autre explication du monde ou au moins de principes organisateurs d'ensemble qui nous permettent de lutter contre la peur du chaos et de l'incertain, et, d'autre part, celui de vouloir savoir gérer le conflit.

- Le dépassement des connaissances en sciences sociales et humaines par une réalité non suffisamment saisie. Face à la complexité croissante des transformations sociales, les catégories analytiques classiques vieillissent, deviennent réductrices et ne rendent pas bien compte des nouveaux enjeux, acteurs et processus à analyser. D'où la nécessité de nouvelles catégories explicatives.
- Plus concrètement, devant le changement de compétences de l'Etat, il est utile, au Nord, d'accompagner le processus afin que l'Etat puisse poursuivre ses fonctions de *coach*, d'animation et de soutien ; au Sud, il est indispensable de l'accompagner afin de respecter les processus de démocratisation étatiques.
- Dans l'éclatement des centres décisionnels (la nouvelle polyarchie), personne ne détient le pouvoir, mais beaucoup en détiennent une parcelle, d'où la nécessité d'éclaircir l'opacité des processus décisionnels et de résoudre le brouillage des frontières de responsabilité.
- Face à la crise de la démocratie représentative, la gouvernance peut apparaître comme un moyen susceptible de pallier certaines carences et comme un mode privilégié de régulation face aux nouvelles conditions de la globalisation et de l'imbrication des niveaux territoriaux d'action.
- L'intérêt général, dont l'Etat est le garant, est ainsi actuellement dilué, revendiqué par tous et démultiplié dans ses choix locaux. De nouveaux champs s'ouvrent donc à la réglementation collective, surtout par rapport aux «biens publics», auxquels la gouvernance pourrait apporter des éléments de réponse.

- Finalement, devant la caducité du système de coopération internationale instauré à Bretton Woods (qui peut être vécu tantôt comme un échec, tantôt comme un réajustement nécessaire, selon les points de vue), la gouvernance pourrait aider à reformuler le multilatéralisme.

La question demeure de savoir si la théorie de la gouvernance (TG) pourra donner satisfaction à ces questionnements appartenant à diverses instances de l'action et de la conception (les dimensions stratégique et scientifique de la gouvernance). Les diverses dimensions du terme lui fournissent un flou commode du point de vue analytique. En général, on observe un développement de la TG qui penche vers l'obéissance à une approche fonctionnelle, mettant l'accent décidément sur les défis pratiques de l'action publique et formulant la réponse du pragmatisme gestionnaire aux inquiétudes fondamentales de l'espace public.

On peut d'ores et déjà noter quelques caractéristiques générales constitutives pour une définition de la gouvernance. Il s'agit d'un terme souple, dynamique et interdisciplinaire⁴. Nous l'avons vu, il est plus large que celui de *gouvernement*, qu'il ne remplace pas, mais complète. Contrairement au second, qui suppose l'unité du centre de pouvoir, le premier n'a pas affaire avec les structures spécifiques ou avec une «institutionnalité», mais avec une série de processus, procédures et pratiques liés à la distribution du pouvoir entre de multiples acteurs et organismes qui doivent décider en commun, comme le fonctionnement d'une entreprise, le processus de décision d'une municipalité (*gouvernance urbaine ou locale*) ou d'un Etat, le fonctionnement du système international (*gouvernance transnationale ou globale*) ou encore les relations entre acteurs d'un même niveau et de niveaux différents. Passons en revue les principales approches de l'étude de ces processus.

⁴ Au-delà des approches traditionnelles, purement sociologiques, politiques ou économiques.

APPROCHES DE LA GOUVERNANCE

Les approches et usages de la gouvernance sont de nature très diverse. Imaginons, de façon schématique, trois courants. Le premier, développé principalement depuis les années 1970, est constitué par les analyses scientifiques de la TG à proprement parler. A partir de ce tronc commun, deux courants presque simultanés dégagent les deux applications les plus importantes du terme: celui de la *gouvernance corporative* dans les années 1990 et celui de la *bonne gouvernance* à partir de 1989, qui sera repris par la plupart des organisations de coopération et d'aide au développement.

Commençons par un détour rapide sur ses origines, rappelant qu'en France, le terme de gouvernance apparaît au XIII^e siècle. Il était alors rarement utilisé, et en tout cas comme synonyme de *gouvernement*, dans son acception d'action de pilotage. Il fut ensuite repris au XVII^e siècle lors du débat entre les pouvoirs royaux et parlementaires. En Angleterre, il fut adopté au XIV^e siècle sous la forme *governance*.

Ses usages contemporains dans le cadre des études, recherches et analyses académiques prennent le sens de «pilotage pragmatique des pouvoirs». La première date enregistrée remonte à 1937⁵, mais on peut situer le démarrage de la TG dans les années 1970, avec deux repères: le texte d'Olivier Williamson (1970) et le célèbre rapport *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Huntington, Crozier et Watanuki 1975). Ce dernier développe le principe selon lequel dans les pays d'Europe occidentale, au Japon et aux Etats-Unis, la fracture entre l'augmentation des demandes sociales et le manque de ressources de l'Etat génère des problèmes de *gouvernabilité*; il s'agit donc du début de la crise de l'Etat-providence, qui ouvre la voie au thème des réformes structurelles des relations entre l'Etat et le citoyen, thème centré sur le retrait économique de l'Etat. La *gouvernabilité* est ici la première utilisation de la

⁵ In: Coase, Ronald H., «The Nature of the Firm», *Economica*, vol. 4 (13-16), November 1937, pp. 386-405.

version instrumentale ou pragmatique de la question de la gouvernance, entendue alors comme *capacité à trouver les conditions pratiques au guidage de l'action publique*.

L'analyse institutionnelle appliquée en dehors de la sphère publique est une partie essentielle de la TG. En 1976, dans un ouvrage collectif dirigé par James March et Johan Olsen, un article de ce dernier porte sur la *University Governance*, faisant référence aux problèmes de gestion et d'administration du pouvoir et de l'économie des responsabilités dans une structure organisationnelle.

Dans la même lignée, la *gouvernance corporative*, consacrée au cours des années 1990, est à proprement parler la première conception de la gouvernance dans son sens moderne⁶. Elle s'intéresse à la structure de l'entreprise, à son organisation interne, à la division du travail entre les unités de production, à ses relations avec d'autres entreprises et à la régulation du jeu entre les actionnaires et les dirigeants. Selon cette conception, le meilleur système de gouvernance est celui qui permet de minimiser les pertes de valeur en tenant compte des coûts qu'il induit, sachant que les différents mécanismes sont imbriqués et que l'élimination totale des pertes de valeur est impossible. Son application dans la gestion des biens publics parie sur l'établissement de partenariats entre les entreprises, veillant à davantage d'efficacité, avec la responsabilité ou *accountability*⁷ comme pierre angulaire. Son présupposé part du fait que les entreprises transnationales sont plus puissantes que beaucoup d'Etats dans le monde⁸ et qu'elles pourront garantir la gestion des biens publics avec le double résultat de l'accroissement de l'efficacité et du profit.

⁶ On en attribue cependant l'origine à la thèse, parue en 1932, de Berle et Means, *The Modern Corporation and Private Property* (Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1991), et aux travaux de March et Olsen (1995).

⁷ L'*accountability* est la définition claire de qui est responsable de quoi, et a pour but principal de s'opposer aux «dimensions arbitraires» de la gestion. De son côté, la *corporate social responsibility* est un nouveau terme du monde des affaires et comporte trois éléments: prospérité économique, souci de l'environnement et équité sociale.

⁸ Cinq cents de ces entreprises contrôlent un tiers du PNB mondial et trois quarts du commerce international.

Pour revenir à l'action publique, le débat en sciences politiques autour de l'Etat s'est développé dans les années 1980 et 1990, à partir du constat de ses défaillances face à ses fonctions régaliennes, associées à la régulation, au bien-être et au développement social. Avec ce constat, les acteurs non étatiques se forgent de plus en plus une légitimité pour défendre et promouvoir le *bien public*. L'Etat ne détient donc plus de façon exclusive le monopole de la promotion de ce bien, ni celui de sa définition. Dans ce cadre, il s'agit aussi de définir l'*espace public* dans lequel se joue la démocratie actuellement, cet espace étant constitué d'un réseau complexe d'intérêts, d'interactions entre acteurs et d'échelons d'intervention politiques.

Certains auteurs parlent d'une «école européenne» de la TG, relativement différente du «courant américain» et fortement orientée par une sociologie davantage fonctionnaliste que critique des systèmes politiques. Les principaux auteurs sont allemands, néerlandais et anglais⁹. Selon cette approche, la gouvernance est un processus complexe de prise de décision qui devance et dépasse le gouvernement, ayant pour principaux aspects la légitimité de l'espace public en constitution, la répartition du pouvoir entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, les processus de négociation entre les acteurs sociaux, la décentralisation de l'autorité et des fonctions liées à l'acte de gouverner.

Mentionnons enfin que la TG est concernée, pour différentes raisons et de diverses manières, par les deux champs extrêmes de la sphère publique: le local et le transnational. Pour ce qui est du premier, l'approche instrumentale de la gouvernance, dans son acception importée du monde de l'entreprise pour décrire des protocoles de coordination différents des marchés, a eu comme premier laboratoire le pouvoir local et la gestion urbaine. La gestion de l'aménagement des villes en France au xx^e siècle à travers les plans d'urbanisme apparaît comme une pratique de fait de la gouvernance locale «avant la lettre»: après l'acte classique de gouvernement de la commande du plan se développe la pratique de gouvernance dans les mécanismes de négociations informelles et de coopération entre acteurs publics et privés. En outre, il est aujourd-

⁹ Kooiman, Jessop, etc.

d'hui convenu d'accepter que les politiques urbaines des années 1980 et 1990 ont fait en général l'objet d'une influence accrue de la terminologie néolibérale et des méthodes de gestion consacrant les principes de transparence, d'efficacité et d'obtention de résultats précis¹⁰.

Quant au niveau transnational, qui, comme on le verra après, pourvoit l'une des plus intéressantes applications de la TG, la Commission mondiale sur la gouvernance globale a défini en 1995 la gouvernance comme un *processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être conciliés par des actions de coopération*. Le processus comprend la constitution d'institutions formelles et de régimes capables de renforcer des allégeances – des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts. Dans cette approche, il n'y a pas plus un seul modèle de gouvernance qu'une seule structure.

La TG, dans son élaboration la plus achevée et en liaison avec l'approche de la *gouvernance globale ou transnationale*, participe de l'étude de réseaux organisés (*policy networks*) où l'Etat est un acteur parmi d'autres. Les notions d'ouverture, de dynamique et de complexité sont des approches nécessaires à la prise de décision interactive qui évolue pour répondre à des circonstances changeantes. Le concept clé de cette analyse est la régulation, issue de la théorie des systèmes et désignant un ensemble de règles explicites et implicites qui guident le comportement des acteurs en présence sur la scène politique et qui maintiennent un minimum d'ordre et d'intégration par des processus grâce auxquels un système politique serait capable de résoudre des tensions sociales et de réduire les effets déstabilisateurs. Les bases théoriques de cette approche¹¹ sont ancrées dans la

¹⁰ Je fais référence particulièrement au *result-based urban management*, où il est rarement établi qui définit les résultats à atteindre, dans quel objectif et surtout au moyen de quel processus (démocratique, participatif, technocratique...). Sur l'application de la gouvernance au niveau local, voir le numéro spécial que la revue *Annales de la recherche urbaine* a consacré à ce thème (n° 80/81, décembre 1998).

¹¹ Dont notamment David Easton, *Analyse du système politique*, A. Colin, Paris, 1974, et Richard Rose et Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, New York, 1978.

gestion de systèmes sociaux complexes, appliquant à la science politique des notions systémiques empruntées aux sciences dures.

Ce qui précède nous montre que les objets scientifiques de la TG appartiennent à des natures très diverses, mais ils peuvent être regroupés comme suit: l'efficacité dans la gestion des biens publics; le transfert de pouvoir du secteur public au secteur privé et de l'Etat à la société civile; le rôle des acteurs non étatiques dans les mécanismes de régulation politique, de gestion et de participation; l'analyse des organisations les mieux adaptées aux évolutions du monde contemporain; et, enfin, les transferts des usages sociaux de la science.

LA BONNE GOUVERNANCE

En 1989, la gouvernance retrouve des applications normatives spécifiques: la *bonne gouvernance*, qui est devenue l'étendard institutionnel de la Banque mondiale. Elle s'approprie certains éléments des approches déjà signalés, dont notamment ceux de la *gouvernance corporative*, qu'elle adapte aux nouvelles stratégies néolibérales de développement, en droite ligne des consignes dudit «Consensus de Washington».

Ces stratégies ont d'abord été proposées aux pays africains, suite à une série de séminaires de réflexion sur la situation de cette région du monde¹². La Banque mondiale a ainsi fait sa propre lecture des faits, constatant qu'aucun projet économique ne pouvait aboutir si les conditions minimales de «légitimité politique, d'ordre social et d'efficacité institutionnelle» n'étaient pas respectées. D'après ce discours, les échecs des plans d'ajustement structurel (PAS) seraient liés à une *mauvaise gouvernance* régnant dans les pays pauvres, dont les adminis-

¹² Définition de la gouvernance selon la Banque mondiale: «*The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.*» World Bank, *From Crisis to Sustainable Growth. Sub-Saharan Africa: A Long-term Perspective Study*, 1989. Le célèbre rapport a été publié également en français (Banque mondiale 1989).

trations devraient se réformer pour mieux répondre aux exigences du nouveau «paradigme» rendu possible par les PAS.

Ses principales dimensions sont la réduction des dépenses étatiques, la responsabilité du secteur public (*accountability*, essentiellement composée de la lutte contre la corruption) et la transparence fiscale et de l'information. Ses conditions les plus importantes sont la privatisation des services publics et des droits de propriété, et la *bancability*¹³.

Beaucoup d'analyses ont été faites sur cette approche du développement limitée à la gestion du secteur public. Retenons pour les fins de ce texte trois caractéristiques: *a)* la *bonne gouvernance* se centre sur les conditions favorisant la croissance économique, comme tribut indispensable au développement durable; en vertu de cela, elle présuppose une orientation résolument néolibérale; *b)* résultat d'un débat interne – à certaines organisations internationales – entre ceux qui revendiquent une intervention sur le politique et ceux qui s'y opposent, elle est un terme à haut potentiel de mystification, car il «parle du politique sans le dire»; *c)* elle est cantonnée à une rationalité technocratique des procédures.

Quoi qu'il en soit, la *bonne gouvernance* a été largement reprise par la coopération multilatérale et bilatérale, avec des variations non fondamentales. Elle n'est pas seulement devenue un modèle à usage des pays pauvres, mais est aussi appliquée dans certains pays riches, dont notamment l'Angleterre et dans l'Union européenne. Dans les deux cas, la gouvernance nous donne l'occasion d'observer le phénomène très intéressant du transfert de compétences de la sphère de la gestion publique à celle de la science, entre leurs différents champs de production de connaissances et d'application de procédures. Dans ce sens, l'essor du terme est une autre manifestation des interdépendances croissantes entre décideurs politiques, bailleurs de fonds de la coopération internationale (y compris des ONG) et une recherche appliquée (publique et privée) menée sous les velléités de la commande. Outre le grand intérêt

¹³ «Eligible aux règles de crédit».

que représentent ces nouvelles passerelles entre «le savant et le politique», les risques d'instrumentalisation et de sollicitations des sciences sociales pour la légitimation de certaines politiques sont élevés, au détriment du renforcement critique et épistémologique nécessaire.

Un exemple: l'un des aspects de l'application de la «troisième voie» proposée par Giddens et mise en œuvre par le gouvernement britannique à la fin des années 1990 est l'apparition de programmes de recherche, suscités par le gouvernement, sur le thème de la gouvernance, cela notamment à travers l'*Economic and Social Research Council* et naturellement la *London School of Economics*.

Dans cette lignée, après 1995, l'application de la *bonne gouvernance* s'accompagne d'une sorte de «mission pédagogique» et de diffusion d'une référence partagée des connaissances parmi une partie de la communauté scientifique préoccupée par l'ingénierie socio-économique. La Banque mondiale met en œuvre cette stratégie à travers le *World Bank Institute* et ses publications (*Development Studies*). Des banques régionales du système partagent cette démarche, ainsi que d'autres organisations comme l'OCDE, l'OMC, la CNUCED ou l'UNCHS. En tant que bailleurs de fonds pour la réalisation de recherches, d'études et d'actions de développement, ces institutions, avec des gouvernements et des fondations privées, déclarent prioritaire la mise en place d'une *bonne gouvernance* et déclenchent une mouvance suivie aussi par des ONG internationales et des grandes organisations humanitaires, voire des écoles nationales d'administration publique et des universités. De son côté, la méthode de la gouvernance locale ou urbaine est renforcée par des programmes internationaux sur le *city management*. Certains centres universitaires prennent le relais, comme le *Canadian Urban Institute* ou le *Centre for Urban and Community Studies* de Toronto.

Quant à l'Union européenne, elle a publié en 2001 le «livre blanc sur la gouvernance européenne», qui revoit *l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques qui affectent la façon dont les pouvoirs sont exercés à l'échelle européenne* (Commission des Communautés européennes 2001). Par ailleurs, en 2002 a été lancé le 6^e Programme pluriannuel

de recherche-développement (PCRD) dont l'un des thèmes prioritaires est bien la gouvernance. L'UE semble invoquer la gouvernance pour deux raisons: le besoin de comprendre sa propre structure institutionnelle, s'agissant d'une organisation *sui generis*, concentrant à la fois des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires, et le besoin de travailler dans les processus de régulation publique au niveau régional, originalité des approches classiques, basées sur le local et sur le global.

IDÉES PRINCIPALES

Nous l'avons vu: dans la version normative de la *gouvernance*, trois éléments sont préconisés pour assurer son «bon» fonctionnement: la «responsabilité», la «participation» et la «transparence». Laissant de côté les dérives d'instrumentalisation que l'utilisation du terme peut développer dans ses champs d'application, récapitulons plutôt les aspects épistémologiques du terme. En une phrase, la gouvernance renvoie à un pouvoir distribué. A un centre de pouvoir unique et concentré se substituent des instances multiples impliquées dans l'action publique. Dans le dispositif complexe de la polyarchie, tous détiennent une partie de pouvoir, d'où une opacité des mécanismes de décision et un brouillage des frontières et des responsabilités. Si nous acceptons que la distribution du pouvoir fait partie de l'objet d'étude de la *gouvernance*, on pourra dire que la TG a une portée critique, utile à l'examen ultérieur de propositions.

Il me semble indéniable que le succès du terme *gouvernance* et du champ qu'il englobe dépasse les effets de mode ou de rattrapage de quelques organisations pour le développement. Si le terme a pu servir à ces raisons, il tient aussi, et c'est le plus important, à une tentative de réponse aux nouvelles conditions historiques de l'action publique. J'en signale quatre:

- un espace public composé de nouveaux acteurs de la société civile réclamant le droit d'être des acteurs à part entière dans le processus politique par le biais non gouvernemental;

- une action collective autour de la promotion des biens publics, avec des acteurs de la société civile, y compris des entreprises;
- une interdépendance croissante, dans l'action publique, des niveaux local, global et régional;
- une nécessité de remplacer la «vieille planification»¹⁴ par des mécanismes plus adéquats aux politiques de programmation et d'aménagement basées sur la régulation publique.

Résumons les différentes approches, orientations et applications en trois énoncés appartenant à trois champs d'utilisation de la *gouvernance*:

- 1) la gouvernance du développement, promue par la Banque mondiale comme une nouvelle forme d'intervention dans la sphère publique afin de réduire les déficits de l'Etat et comme un outil idéologique au service des politiques de privatisation;
- 2) la gouvernance contractuelle du partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les organisations de la société civile, prenant en considération les modes de régulation, les niveaux et les instances de décision, et récusant toute organisation ou tout contrôle centralisés;
- 3) la gouvernance transnationale, couvrant les niveaux régional¹⁵ et mondial, se référant à un nouvel ordre mondial. Des mécanismes comme la subsidiarité, le partenariat ou la régulation remplacent la décision centralisée de l'Etat dans le nouveau contexte.

Il est souhaitable que les études critiques sur la gouvernance progressent car leur objet est important et demande une compréhension qui pourra être immédiatement mise au service de la démocratie et de la reformulation des politiques. De par leurs aspects faibles, elles devraient pouvoir affronter au moins cinq défis majeurs:

¹⁴ Nécessitant un Etat centralisateur et volontariste, et pour lequel la participation est le résultat d'une invitation *top-down*.

¹⁵ Cf. par exemple le cas de l'Union européenne.

1) *Une précision permettant l'ouverture.* La gouvernance est certes l'un de ces mots en construction dont les usages et sens leur prêtent autant de propriétés suspectes que de capacités épistémologiques. L'indétermination du terme, hybride et ouvert, peut être aussi considérée comme l'occasion de dépasser le manichéisme qui tend à réduire l'économique au marchand et le politique au gouvernement ou à l'Etat, sans considérer la pluralité dans les modes de participation à la vie politique et économique.

2) *Une approche plus internationale.* La structure explicative dans laquelle se développe la TG est profondément connotée par une vision particulière du système mondial, avec des catégories analytiques et méthodologiques propres, lui donnant un goût paradigmatique anglo-saxon très marqué. Le développement de cette approche gagnerait à s'élargir dans un cadre comparatif plus international. Il y aurait grand intérêt à compléter la construction d'une nouvelle matrice théorique avec les apports qui peuvent être faits par les sciences politiques latino-américaines ou européennes, pour ne citer que deux tendances fortes de la pensée politique de nos jours.

3) *Le respect des processus historiques de démocratisation propres à chaque Etat.* La critique faite par la *bonne gouvernance* vis-à-vis des imperfections et du manque de performance des Etats est très discutable. Jugeant l'action des Etats inefficace sinon corrompue, incohérente et contre-productive, les financeurs de l'aide au développement (par ailleurs aujourd'hui en échec) semblent tomber dans une grave erreur politique: le discrédit des régimes démocratiques, non rodés par l'usage, dont ces Etats viennent de se doter ou qu'ils viennent de restaurer. Le recours aux ONG et aux entreprises ne doit pas être toléré à la place de l'Etat, mais avec l'Etat.

4) *Le développement d'une vision critique.* De par leurs dérives instrumentalistes et financières, les usages du terme *gouvernance* ont une forte tendance à privilégier l'approche mécanique et normative, devenant le résultat automatique d'une série de procédures, au détriment du développement de la potentialité critico-analytique du terme. Ainsi,

la référence aux questions de la gestion et de la participation, sans qu'il y ait forcément mention de sa dimension politique, aurait rendu notre terme semblable à un outil technocratique convenable à l'utilisation pouvant être facilement utilisé par des experts internationaux.

5) *La concentration sur la négociation des conflits*. Le terme tend aussi à suggérer une sorte de vision idéaliste de relations de coopération et de confiance entre une pluralité d'acteurs qui ont des intérêts nécessairement contradictoires. Il gagnerait en intérêt s'il considérait la négociation des conflits comme élément fondamental dans le développement de ses analyses.

GLOBALISATION, DÉMOCRATISATION ET GOUVERNANCE TRANSNATIONALE

Prenons seulement deux aspects essentiels des transformations sociales contemporaines: celui lié aux processus de démocratisation et celui lié à la mondialisation de l'économie et à son expression dans la globalisation ou, mieux, dans la «transnationalisation». Pour le premier, les sociétés subissent une crise des modèles démocratiques, notamment en termes de représentativité, de participation et de légitimité des acteurs politiques, mais, parallèlement, la société civile émerge avec une expression de très grande force semblant s'opposer à des gouvernements pourtant légitimes et démocratiques. Pour le second, parmi les effets pervers de la globalisation, nous comptons notamment la distribution inégale de la richesse et un nombre croissant d'externalités ou *maux publics globaux*, comme l'instabilité financière, la pollution, et la privatisation de la sécurité.

Cependant, dans les agences des Nations unies et les institutions de Bretton Woods, à la seule exception probable du Bureau international du travail (BIT) ou de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD), les approches de la *gouvernance* sont focalisées sur le développement de l'Etat et du secteur privé, l'intérêt pour les dynamiques de la société civile faisant défaut. De son côté, la

démocratie, élément distinctif de la *gouvernance*, est dans ce contexte définie d'une manière limitée ayant pour centre d'intérêt la création de structures de base, mais sans donner beaucoup d'attention aux éléments substantiels de l'égalité, de la coopération ou de la citoyenneté.

L'Unesco, par le biais de son programme «Gestion des transformations sociales» (MOST), a entrepris avec le nouveau siècle des travaux sur les défis démocratiques apportés par les processus de globalisation de la société. C'est dans ce contexte que le débat sur la *gouvernance démocratique* a été entamé, du fait de son intérêt potentiel dans le développement d'un espace public et d'une responsabilité face aux *biens publics globaux*¹⁶.

Essayant de reprendre les dimensions des rapports sociaux, du pouvoir et de la politique pour le débat international, MOST (Unesco) a ainsi choisi de saisir le contenu de la gouvernance dans sa dimension analytique. Les objectifs sont d'aller au-delà du rattrapage idéologique et de la vision instrumentale, centrée sur les principes d'efficacité et de rentabilité, de la *gouvernance*.

Mais puisque penser la gouvernance suppose aussi qu'on assume, du moins, la participation d'acteurs non étatiques dans le processus de prise de décision, et que cela demande de la régulation politique, le travail de MOST se centre sur la négociation entre acteurs divers basée sur l'action des organisations internationales. Il se place dans la nécessité d'un réexamen des missions de celles-ci car le système multilatéral doit en effet changer, non pas seulement pour cause historique d'*aggiornamento* ou par besoin démocratique des relations internationales, mais aussi pour cause de légitimation dans le pilotage actuel du monde, qui se fait tantôt par des institutions financières ou commerciales sans régulation ni contrôle politique, tantôt par des instances autoproclamées (des groupes *ad hoc*) ou, pire, par des réseaux criminels et mafieux.

¹⁶ Cf. «Gouvernance démocratique», sur le site Internet de l'Unesco, <www.unesco.org/most/most3.htm>.

Ainsi, MOST vise à contribuer au renforcement du travail de fond sur une *gouvernance démocratique globale* nécessaire à la construction de points d'équilibre entre les intérêts des Etats, ceux des marchés et ceux exprimés par la société civile internationale. L'utilité pratique de ce travail pourra être la création de mécanismes de négociation, d'instruments et d'institutions de régulation démocratique des processus de transnationalisation (Milani 2000).

La participation de l'Unesco dans les questions de *gouvernance démocratique globale* et lors de forums d'échanges entre acteurs productifs de la société civile internationale, comme le Forum social mondial de Porto Alegre, est enfin fondée sur la conviction qu'il est nécessaire de renforcer le partage de souveraineté et la construction collective et alternative pour un autre ordre mondial. Un défi est ici essentiel: donner un nouveau contenu politique qui serait le fondement éthique de cette gouvernance globale.

CONCLUSIONS

Même si ce parcours est sommaire, il essaie de montrer pourquoi la *gouvernance* est pour le moment un préconcept, capable d'avoir un statut scientifique à part entière à certaines conditions qui se réfèrent essentiellement à son développement substantiel et à celui d'une véritable théorie critique, s'imprégnant d'historicité, se référant à des contextes sociaux et culturels particuliers et sachant déterminer précisément l'objet d'étude; son autonomie par rapport à des discours normatifs, mécaniques ou issus d'une nature d'application technique est enfin une autre exigence dans ce sens.

Néanmoins, la théorie de la gouvernance aura jusqu'ici provoqué un débat sur l'espace public, le référent des biens publics (mondiaux), de l'intérêt général et de la place centrale que doit continuer à avoir l'Etat dans le développement des alternatives de régulation vis-à-vis de l'hégémonie néolibérale. Malgré les dérives qui ont été incitées en son nom par les financeurs du «développement», son intérêt se justifie par

la nécessité de renouveler la pensée et les catégories traditionnelles qui ne correspondent plus aux conditions qui refondent l'ordre mondial actuel.

Du point de vue de la dimension transnationale des rapports sociaux et politiques, par ses préoccupations basées sur l'opérationnel, la *gouvernance*, étudiant les espaces d'articulation, couvre des aspects importants liés aux défis de la mise en œuvre des valeurs démocratiques face aux enjeux contemporains de la globalisation. Le terme est aussi porteur de potentialités liées au réalisme de la négociation moderne, à son appel à la responsabilité pour mieux garantir l'efficacité des actions et surtout, aux principes idéaux pour un nouvel ordre politique mondial.

En cela, la *gouvernance* est une occasion de tenir compte, dans la construction du nouvel espace public, d'une participation structurale de la part de groupes sociaux qui ont atteint la maturité mais pas toujours la légitimité de leurs revendications. Cependant, face à la complexité des nouvelles conditions internationales (dévoilées entre autres par les approches de la gouvernance), on sait que la participation devient presque impossible. Pour que la participation à la prise des décisions devienne un enjeu stratégique à la hauteur des conditions historiques contemporaines, il faudrait en tout cas appartenir à un groupe déterminé socialement dans une position claire.

Pour ne dire qu'un mot sur les «rapports de genre», trop souvent encore limités à la seule condition féminine, dans ce cadre stratégique de participation, la condition féminine demande à être catégorisée et/ou qualifiée en termes sociétaux et politiques. La théorie de l'*empowerment*, étudiant socialement les capacités de devenir acteur de sa propre histoire, est fortement liée à la participation et représente de ce fait une perspective adaptée aux nouvelles conditions de la gouvernance démocratique globale face à la participation.

BIBLIOGRAPHIE

- ANNAN, Kofi, 2001, *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, NY, 2001 A/56/326.
- BANQUE MONDIALE, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington.
- BEAUSANG, Francesca, 2002, *Democratising Global Governance: The Challenges of the World Social Forum*, MOST Discussion Papers, n° 59, Unesco, Paris.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, 2002, *L'interaction démocratie et développement. (Rapport du Panel international sur la démocratie et le développement)*, Unesco, Paris.
- CARTIER-BRESSON, Jean, 2000, «La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance», *Revue Tiers Monde*, vol. 41, n° 161, janvier-mars, pp. 165-192.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2001, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM (2001) 428, Bruxelles.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.
- GAUDIN, Jean-Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de Sciences Po, Paris.
- GEMDEV (collectif), 1999, *Mondialisation, les mots et les choses*, Karthala, Paris, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel, CROZIER, Michel, WATANUKI, Joji, 1975, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
- KAUL, I., COCEICAO, P., LE GOULVEN, K., MENDOZA, R., 2003, *Providing Global Public Goods*, UNDP; Oxford University Press, New York.
- KOOIMAN, Jan (ed), 1993, *Modern Governance*, Sage, London.
- LE GALES, P., 1995, «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1.
- MARCH, James, OLSEN, Johan, 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York.
- , 1976, *Ambiguity and Choice in Organisations*, Universitetsforlaget, Bergen.
- , 1989, *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- , 1995, *Democratic Governance*, The Free Press, New York.
- MCCARNEY, Patricia L., 1996, *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Centre for Urban Studies, University of Toronto Press, Toronto.
- MILANI, Carlos, 2000, «Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché», *Cahiers du Brésil contemporain*, n° 41/42, pp 97-135.
- MILANI, C., ARTURI, C., SOLINIS, G., 2003, *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?*, Karthala; Unesco, Paris. (Traduction

- d'un ouvrage en portugais publié en 2001 : *Democracia e Governança Mundial. Que regulações para o século XXI ?*, UFRGS-Unesco, Porto Alegre.)
- OECD/DAC, 1993, *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD/GD, Paris.
- , 1994, *New Orientations for Social Policy*, Paris.
- , 1995, *Participatory Development and Good Governance*, Development Cooperation Guidelines Series, Paris.
- OSMONT, Annik, 1993, *La Banque mondiale et les villes du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris.
- , 1998, «La "governance". Concept mou, politique ferme», *Annales de la recherche urbaine. Gouvernances*, n° 80/81, décembre.
- PAPADOPOULOS, Yannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- PNUD, 1997, *La gouvernance en faveur du développement humain durable. Pourquoi ?*.
- ROSNEAU, James, CZEMPIEL, Ernest, 1992, *Governance without Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SANTISO, Carlos, 2002, *Education for Democratic Governance: Review of Learning Programmes*, MOST Discussion Papers, n° 62, Unesco, Paris, 71 p.
- SOLAGRAL, 2000, *Gouvernances locales. La scène et les acteurs*, *Courrier de la Planète*, n° 58 (IV-2000).
- , 2001, *Global Civil Society. Its Rise to Power*, *Courrier de la Planète*, n° 63 (III-2001), en coédition avec Unesco/MOST.
- UNESCO, 1998, *Revue internationale des sciences sociales. Gouvernance*, n° 155, mars.
- , 1999, *Revue internationale des sciences sociales. La mondialisation*, n° 160, juin.
- , 2001, *Governance and Democracy: Unesco as an Ethical Organisation and a Critical Think Tank*, Contribution to the Task Force on Programme and Priorities from the Social and Human Sciences Working Group, Paris, Mimeographed.
- , 2001, *La gouvernance à l'Unesco et dans le Programme MOST. Quels contenus et quelles stratégies?*, document interne en préparation à la contribution de l'Unesco au 2^e Forum social mondial, juillet.
- WILLIAMSON, Olivier, 1970, *Corporate Control and Business Behavior: An Inquiry into the Effects of Organisation Form on Enterprise Behavior*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- , 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York.
- WORLD BANK, 1994, *Governance and Development*, Washington DC, November.
- , 2002, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*.

CENTRES SPÉCIALISÉS

Institute of Governance (Ontario): <www.iog.ca>.

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (Barcelona): <www.iigov.org>.

MOST Programme: <www.unesco.org/most/most3.htm>.

Thematic Centre on Democratic Governance, UNDP (Oslo): <www.undp.org/governance>.

World Bank Institute: <www.worldbank.org/wbi/governance>.

GOUVERNANCE DANS LA COOPÉRATION SUISSE : COMMENT PROMOUVOIR L'ACCÈS DES GROUPES MARGINAUX AUX OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LA MONDIALISATION

Jean-François CUÉNOD

Mesdames et Messieurs,

Les exposés de cette matinée sont dédiés à un terme qui a fait l'objet de beaucoup de discussions, un terme qui n'est pas facile à comprendre: celui de la «gouvernance». J'aimerais commencer mon exposé non par une explication du terme, mais par une brève explication du contexte historique de son apparition. En connaissant le contexte du terme, il sera peut-être plus facile de cerner ses dimensions diverses.

POURQUOI LA COOPÉRATION INTERNATIONALE
A-T-ELLE COMMENCÉ À PARLER DE «GOUVERNANCE» ?

A mon avis, il y a trois grandes lignes d'approche du concept de la gouvernance.

- *La dimension «développement: les échecs de la “mauvaise gouvernance”* ». Après des années de transfert de ressources considérables aux gouvernements des pays en voie de développement, les bailleurs de fonds se sont rendu compte dans la décennie 1980 que les effets de ce soutien étaient souvent limités ou peu durables, au moins en ce qui concernait les indicateurs du développement social et économique. On a commencé à penser que cet échec n'était pas seulement lié aux facteurs extérieurs (dette extérieure, intérêts des multinationales) ou économiques (manque d'ajustement structurel), mais aussi à certains facteurs politiques à l'intérieur des pays en voie de développement. Les structures politiques et juridiques n'étaient pas adaptées pour gérer les affaires publiques d'une manière favorable au développement. Même si ce n'était pas la seule raison de la misère de beaucoup de pays, une gouvernance réduite a contribué et contribue toujours considérablement à l'exclusion croissante de groupes marginalisés des processus de décision et des bénéfices du développement. Parmi ces groupes, les femmes constituent un des plus importants (environ 51 % de la population mondiale), au côté des plus démunis et des minorités. Si les ressources très limitées d'un Etat sont utilisées pour les intérêts personnels d'une élite restreinte, si les autorités abusent de leur pouvoir, les conditions d'un développement durable ne sont pas remplies, et la masse de l'aide financière n'aura pas d'effet durable sur le développement.

De plus, la coopération au développement a commencé à mieux prendre en compte la dimension politique de ses propres activités: par son soutien financier et technique, le pays donateur renforce certains acteurs politiques et en affaiblit d'autres; le pays donateur fait partie du jeu du pouvoir politique, qu'il le veuille ou non. On réalise ici l'importance de la sensibilité aux inégalités de genre des bailleurs de fonds qui choisissent qui ils soutiennent. Il y a aujourd'hui dans presque tous les pays du monde des associations de femmes engagées et organisées qui constituent des partenaires privilégiés. Mais cela n'est pas suffisant, il faut également que les bailleurs fassent état de leur engagement lors des processus de négociation et de réformes engagés avec les Etats, ainsi que dans la mise en œuvre du cadre institutionnel (exemple de la loi égalitaire en ex-URSS et de la faible représentation des femmes).

Finalement, la motivation de l'aide au développement a changé au courant de ces dernières années. Au début des années 1990, l'effondrement du bloc soviétique a rendu vains les jeux d'alliances qui avaient justifié une grande partie de l'aide au développement. Comme les grands budgets de coopération internationale ne pouvaient plus se justifier pour les mêmes raisons, la question de l'efficacité du soutien au développement est devenue une préoccupation primordiale des parlements des pays donateurs, qui décident du montant des budgets de coopération.

- *La dimension de prévention des conflits.* Malgré des effets parfois négatifs sur le développement, la bipolarité du monde avait, d'une certaine manière, maintenu stables les pays et régions en voie de développement pendant des décennies. Comment trouver de nouveaux équilibres pour assurer une stabilité politique à l'intérieur des pays et éviter les conflits violents qui menacent? La «gouvernance» constitue un des éléments de réponses à cette question: il faut développer des mécanismes politiques qui permettent de gérer des conflits d'intérêts de manière non violente et durable. Cela vaut tant pour le niveau international que les niveaux national ou local.
- *La dimension d'une économie globalisée.* Depuis que l'option d'un modèle communiste a cessé d'exister, l'économie des pays développés essaie d'ouvrir des marchés partout dans le monde. Pour fonctionner, le modèle de l'économie de marché suppose des conditions-cadres spécifiques au niveau national: une politique d'ouverture économique, un cadre légal stable et favorable à la mobilisation des biens et au respect des contrats, des libertés civiles, un Etat de droit garantissant des recours effectifs contre des actes illicites. Il requiert aussi, au niveau international (exemple: OMC) et au niveau des entreprises transnationales (*corporate governance*), des réglementations et la mise en place de mécanismes qui les fassent respecter.

Ces différentes dimensions montrent bien que les questions importantes de gouvernance – comment gérer les affaires publiques – se posent tant au niveau international, qu'aux niveaux national et local.

La bonne gestion des affaires publiques n'implique pas seulement les acteurs gouvernementaux, les autorités, les ministères, les offices, la justice; les *acteurs non gouvernementaux* (société civile et secteur privé) *ont un rôle particulier à jouer* dans un système respectant les principes de la bonne gouvernance. Ils ont avant tout un rôle de contrôle et de contre-pouvoir qui est très important.

Dans un système mondialisé, ce contre-pouvoir devient de plus en plus important au niveau international: *la mondialisation ne concerne pas seulement l'économie, elle doit aussi atteindre la sphère politique et juridique*. Les nouveaux moyens de communication ont permis de mondialiser l'information, et la mobilité accrue des personnes a contribué au développement d'un réseau international de forces non gouvernementales. Elles sont à la base d'une société civile internationale qui peut remettre en question les conditions-cadres politiques et économiques au niveau international et y intégrer la perspective des groupes régulièrement marginalisés par la mondialisation. Une sphère publique, nécessaire à une bonne gestion des affaires publiques, est en train de voir le jour au niveau international.

Au vu de ces différentes dimensions, il est évident que *les visions d'une bonne gestion des affaires publiques sont à géométrie variable*. Même si l'on s'accorde sur quelques éléments qui font partie du concept, son contenu est ambigu et multiple, selon les motivations des personnes et des institutions qui utilisent ce terme. Le contenu du concept et les priorités définies dépendent en premier lieu des objectifs visés et de la vision que les utilisateurs ont de la sphère publique, de l'ordre social, du rôle des acteurs publics et privés, de l'Etat, des entreprises, de la société civile, aux niveaux national et global. Souvent, ces visions ne sont pas explicites, et les motivations qui animent les institutions utilisant ce concept sont diverses. En outre, en dépit d'éléments universels et communs, la mise en œuvre du concept peut et doit varier d'un pays à l'autre, selon l'histoire et la culture du pays ou selon l'état de ses institutions politiques.

QUELLE EST LA VISION DE LA DDC ?

La Suisse n'a jamais prétendu être un acteur important dans les jeux de pouvoir au niveau mondial. Pendant longtemps, la coopération au développement a plutôt choisi de rester en dehors du jeu politique. Bien que consciente de ne pouvoir éviter des implications politiques, la coopération suisse considérait que les structures politiques et juridiques d'un pays faisaient partie des conditions cadres plus ou moins favorables, et qu'elles pouvaient être l'objet direct de la coopération. Mais tout changement a une dimension politique: il a fallu se rendre à l'évidence que contribuer au développement, c'est promouvoir un changement, c'est influencer la répartition du pouvoir social, économique et politique. Comme la grande majorité des donateurs, la DDC a commencé à s'intéresser aux structures politiques et légales qui pouvaient constituer un frein au développement souhaité. Elle a analysé plus attentivement les structures du pouvoir, les procédures de décision politiques, le rôle des acteurs et actrices dans la sphère publique et privée, en vue de promouvoir le renforcement du pouvoir des groupes marginaux et leur accès aux prises de décision ainsi qu'aux bénéfices économiques du développement.

Parallèlement à l'apparition de la gouvernance dans le débat international, la Suisse a réorienté sa politique extérieure, basée pour la première fois sur une vision globale du monde. Le premier rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure suisse de 1993 a défini cinq objectifs, dont la promotion de l'équité sociale, la prévention des conflits, la promotion des principes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. La coopération au développement est ainsi devenue explicitement un volet important de la politique extérieure de la Suisse, et le thème de la bonne gestion des affaires publiques s'insérait dans cette nouvelle stratégie.

Au cours des dernières années, le thème est devenu un des axes d'intervention principaux de la DDC. La stratégie 2010 intègre la gouvernance dans les objectifs stratégiques de la DDC pour les années à venir. La mise en œuvre de cette stratégie requiert des ressources spécialisées

jusqu'alors trop peu développées: la section Gouvernance a été créée il y a deux ans.

Mais que représente la gouvernance, pour la DDC? La stratégie à moyen terme de la section Gouvernance, formulée il y a quelques mois, donne quelques éléments clés:

- L'objectif principal de la coopération suisse est la *réduction de la pauvreté*. Nous sommes convaincus qu'avec la «mauvaise gouvernance», il n'est pas possible d'améliorer de manière durable les conditions de vie des groupes marginalisés. Promouvoir la bonne gouvernance, c'est promouvoir la justice sociale, le respect du droit, la protection des droits de l'homme, l'égalité des sexes, l'exercice du pouvoir partagé et responsable, la stabilité macroéconomique et la répartition des responsabilités pour le développement humain entre l'Etat, le secteur privé et la société civile.
- La gouvernance, c'est *l'exercice du pouvoir politique, économique et administratif dans la gestion des affaires publiques*, en vue d'une réduction effective de la pauvreté. La gouvernance est un concept complexe, incluant les mécanismes, procédures et institutions par lesquels les différents groupes de la population articulent, négocient et arbitrent leurs intérêts.
- Le concept est d'importance *aux niveaux global, national et local*, tant à l'intérieur des structures étatiques qu'à l'extérieur, dans la société civile ainsi que dans les entreprises privées. Nous ne voulons pas seulement parler des structures déficientes des pays en voie de développement, mais aussi viser la bonne gestion des affaires publiques au niveau international ainsi que dans nos propres institutions, la DDC particulièrement et ses méthodes de travail. Dans cet esprit, le principe d'égalité des chances et de prise en compte des relations de genre doit être en premier lieu appliqué à nos propres institutions. De même, nous nous devons de privilégier des partenaires qui partagent cette préoccupation.

- Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques, c'est suivre des *principes clés*: la participation, la transparence, la responsabilité («*accountability*»), l'équité et l'efficacité. Certes, ces principes sont toujours abstraits, et leur réalisation ne se fait pas sans difficultés. Par exemple, un processus de décision qui assure la participation de différents groupes d'intérêts peut être très long et demander beaucoup de ressources financières et humaines. Quelle garantie avons-nous que le résultat de ce processus soit efficace et équitable? Mais ces principes clés posent les bonnes questions et rendent plus transparents les processus de décision et visibles les intérêts particuliers à équilibrer. Les réponses concrètes à ces questions dépendent du *contexte concret* du pays concerné.
- Nous ne sommes pas persuadés que la conditionnalité politique de la coopération au développement soit un moyen efficace de promouvoir la bonne gouvernance. Elle n'a souvent pas les effets souhaités et n'aide pas à améliorer des déficiences structurelles dans un pays. Nous préférons, dans le pays concerné, appuyer par des mesures positives les *dynamiques* qui sont capables d'œuvrer pour un changement positif, qui jouissent d'une certaine légitimité et qui s'inspirent des mêmes valeurs que celles de la DDC.
- Comment renverser la dynamique d'une mauvaise gestion des affaires publiques? Nous avons choisi la perspective de promouvoir un accès équitable *en améliorant l'accès des groupes marginalisés et/ou des plus pauvres à quelques éléments clés*, en particulier
 - au système politique (avec une priorité au système politique au niveau local, niveau auquel la DDC peut faire la différence);
 - aux biens et services publics (avec une priorité au niveau local, à l'efficacité des services, à la lutte contre la corruption et à la coordination de l'aide);
 - à la justice, une composante essentielle pour l'Etat de droit et les droits de l'homme, non seulement au niveau du cadre juridique

mais surtout à celui de son application, où les inégalités sont les plus flagrantes;

- à l'information, comme une condition préalable à une participation effective ainsi qu'un élément garantissant la transparence et la responsabilité de la gestion des affaires publiques;
- aux marchés économiques.

Le principe de l'*égalité homme-femme* est pris en compte de façon systématique et s'applique à tous nos objectifs et activités. Ces dernières années, nous avons maintes fois constatés que les politiques, les programmes et les projets de coopération ont des effets différents sur les hommes et les femmes. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la sphère publique. L'accès au système politique, à la justice, à l'information, aux ressources de tous ordres et aux marchés est particulièrement difficile pour les femmes, notamment pour les femmes les plus pauvres. Il est primordial de chaque fois analyser les contextes culturels spécifiques des pays concernés, d'identifier les principaux enjeux en termes de genre, les obstacles à l'accès des femmes aux mécanismes de décision, aux biens et aux services, et de trouver des solutions pour les surmonter. La participation ne signifie pas obligatoirement la parité dans la représentation. Prenons un exemple: dans un syndicat agricole, les femmes ne peuvent s'exprimer en assemblée devant les hommes; elles ont donc choisi d'avoir leur propre assemblée où elles débattent et prennent position par rapport aux projets proposés par le syndicat dans le cadre de la décentralisation. Les trois responsables de l'organisation – des hommes – sont présents et sont chargés ensuite de rapporter la position des femmes dans l'assemblée générale (projet d'appui à la démocratie municipale PADEM, Bolivie.).

LES DÉFIS POUR LA DDC

La gouvernance nous impose de nombreux défis, particulièrement dans le contexte de la mondialisation dont nous parlons aujourd'hui.

- Nous voulons utiliser le concept de *gouvernance dans le sens d'un développement en faveur des plus pauvres*. Cela veut dire en particulier que nous voulons l'utiliser pour contrôler et corriger les effets négatifs de la mondialisation ainsi que pour promouvoir l'accès des groupes pauvres et marginalisés aux bénéfices économiques et culturels de celle-ci. Mais comment faire?
- Comment arriver à une gestion des affaires publiques respectant les principes de gouvernance dans un *contexte d'un pays particulier*, avec son histoire, ses jeux de pouvoir, ses institutions et structures et ses valeurs en voie de transformation? La DDC est en train de développer des instruments améliorant l'analyse politique et sociologique et d'accroître son expérience et son savoir-faire.
- Que faire pour que les personnes au pouvoir et qui n'en ont pas la volonté se sentent réellement redevables devant le peuple? Comment faire pour que les citoyens jouissent de leurs droits mais, aussi, exercent leurs devoirs? Comment améliorer les structures politiques? *Comment gérer les partenaires difficiles* dans un contexte politique délicat où le reproche d'ingérence politique est vite exprimé?
- *Comment gérer nos propres conflits d'intérêts?* Comme pays donateurs, nos intérêts manquent parfois de cohérence. Il ne suffit pas d'orienter la coopération bilatérale suivant les principes de la gouvernance, tandis que le comportement de la Suisse officielle dans d'autres domaines (banques, fonds, OMC...) est en totale contradiction. Et comment assurer que la DDC même agisse de manière cohérente et respecte ses propres principes dans sa coopération avec ses partenaires?

Ces défis considérables liés à la mise en œuvre de la gouvernance ne remettent pas en cause la conviction que celle-ci est un élément clé du développement mondial. C'est particulièrement la mondialisation qui a fait ressortir la nécessité *qu'un système politique et juridique efficace soit développé, en mesure de définir et respecter des règles du jeu qui tiennent compte des besoins des groupes divers de la population*. Sinon, les

intérêts de quelques acteurs privilégiés, qui auront mieux su tirer parti de la mondialisation, seront les seuls à s'imposer à l'avenir. Le concept de la bonne gestion des affaires publiques peut nous aider à définir de manière participative, équitable et transparente ces règles du jeu et à les faire respecter. Dans ce contexte difficile, avec une multiplicité d'enjeux, le principe d'égalité entre les sexes est un des principes importants de la bonne gouvernance.

«GENRE ET DÉVELOPPEMENT »: UNE ANALYSE CRITIQUE DES POLITIQUES DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DEPUIS LA CONFÉRENCE DE PÉKIN

Jules FALQUET

D EPUIS LA CHUTE du mur de Berlin et l'avènement du «monde unipolaire», les institutions de Bretton Woods – la Banque mondiale, le FMI, mais aussi l'ONU et ses multiples satellites¹

¹ Ces institutions, énormes bureaucraties particulièrement complexes, ne peuvent être considérées comme complètement équivalentes les unes des autres. Elles présentent également chacune en leur sein de profondes contradictions internes. Cependant, nous les considérerons ici comme faisant partie d'un même système pour un ensemble de raisons, parmi lesquelles: 1) elles sont créées ensemble – la Banque mondiale et le FMI dépendant à l'origine de l'ONU – pour asseoir la victoire des «Alliés» de la Seconde Guerre mondiale et défendre les intérêts diplomatiques, économiques et militaires des Etats-Unis, et dans une moindre mesure «occidentaux» ; 2) elles travaillent conjointement dans de nombreux domaines, par le croisement d'une infinité de projets locaux, nationaux et internationaux; 3) elles constituent une source de financement de plus en plus importante pour les ONG et les mouvements sociaux qui en «dépendent»; 4) elles jouent un grand rôle dans la mise en forme d'un discours et d'une idéologie légitimes – car réputés «au-dessus de la mêlée» – concernant la «gestion des affaires mondiales», connus sous le nom de «développement».

– jouent un rôle croissant dans la mise en place d'un nouvel ordre économique mondial, derrière l'étendard officiel du «développement» et, plus récemment, de la «lutte contre la pauvreté». Dans un travail précédent, j'ai tenté de montrer, en suivant l'analyse d'une partie des féministes latino-américaines et caribéennes, que ces institutions présidaient à la réorganisation néolibérale du système mondial de production et de répartition des richesses, *au détriment des femmes* – principalement du Sud –, tout en se légitimant paradoxalement grâce à la participation d'un certain nombre de femmes et de féministes à ce projet (Falquet à paraître).

Je souhaite ici approfondir cette analyse sur le point précis des «nouveaux» paradigmes sur le «genre et développement»² qui s'affirment depuis la Conférence mondiale de Pékin sur «la femme» de 1995, relayée par celle de Johannesburg sur «le développement durable» en 2002, toutes deux organisées par l'ONU et appuyées par le système des institutions de Bretton Woods. Certes, sous la pression d'une partie du mouvement féministe, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ces institutions, des «avancées» ont été obtenues. En effet, la mise en évidence d'une «féminisation de la pauvreté» a motivé un ensemble de projets visant à l'*empowerment* des femmes – du Sud tout particulièrement –, notamment par le biais d'une vaste campagne d'attribution de «microcrédits» et leur «inclusion» dans les politiques publiques et internationales par le biais du *mainstreaming*. Des stratégies «participatives», destinées notamment à inclure les femmes, ont été mises en place afin de lutter contre la corruption et la pauvreté et d'atteindre une «bonne gouvernance». Cependant, après plusieurs années de mise

² Comme le rappelle Florence Degavre, la pensée associant femmes et développement a parcouru un chemin considérable depuis les années 1960: le premier courant pour l'inclusion des femmes dans le développement (Women in Development, WID) s'est vu en partie supplanté par une réflexion plus critique issue de la théorie de la dépendance des années 1970, qui remet en cause la «modernisation» comme unique source du développement (Women and Development, WAD), puis dans les années 1990 par une approche en termes de «genre» (Gender and Development, GAD) et enfin par l'actuelle perspective du développement durable (Women, Environment and Development, WED) (Degavre 2000).

en application de ces nouvelles stratégies, force est de constater que la situation matérielle des femmes – et de beaucoup d'hommes – dans le monde a empiré, et que les rapports sociaux de sexe n'ont pas évolué vers une plus grande égalité sur la majeure partie du globe.

On peut toujours penser que le temps a manqué ou que les circonstances ont été défavorables; cependant je ferai ici l'hypothèse que ce sont plutôt les limites intrinsèques de ces «nouveaux paradigmes» qui n'ont pas permis une réelle transformation, et moins encore une réelle amélioration, de la situation des femmes. Pour ce faire, j'analyserai d'abord les origines et les fondements idéologiques du *mainstreaming*, de *l'empowerment* et des «microcrédits» pour les femmes. Dans un deuxième temps, je présenterai un certain nombre d'indicateurs du développement, en soulignant certaines avancées dans la prise en compte du «genre» mais aussi les lacunes persistantes en ce domaine. Enfin, j'aborderai les implications de la lutte contre la pauvreté et la corruption, cheval de bataille de la Banque mondiale, et notamment les effets de la «participation» de la «société civile» au «développement».

ORIGINES ET LOGIQUES DE L'EMPOWERMENT, DU MAINSTREAMING ET DES MICROCRÉDITS POUR LES FEMMES

Bien qu'ayant des origines plus anciennes, les concepts d'*empowerment*, de *mainstreaming* et la vague du «microcrédit» pour les femmes ont connu leur véritable consécration en 1995, lors de la Conférence de Pékin sur «la femme», organisée par l'ONU. Les résultats de cette conférence et l'adoption de ces «paradigmes» ont été largement célébrés à la fois comme une victoire du mouvement féministe et comme une avancée considérable pour les femmes. Cependant, dans les deux cas, la réalité est plus complexe.

En effet, pour ce qui est du mouvement féministe, il ne s'agissait nullement de sa rencontre. Au contraire, les événements étaient entièrement

chapeautés par l'ONU, une institution très largement dirigée par des hommes qu'on ne saurait suspecter d'appartenir au mouvement féministe. Elle s'inscrivait dans un cycle d'événements internationaux décennaux organisés par l'ONU sur le thème des femmes. Or, dès la Conférence de Mexico en 1975, certaines féministes avaient déjà dénoncé ce qu'elles percevaient comme une tentative de récupération de leur mouvement. Elles avaient alors organisé un forum des ONG en dehors des événements officiels pour faire entendre leur propre voix. En 1995 par contre, l'ONU était organisatrice non seulement de la partie officielle gouvernementale de la conférence, mais aussi du Forum des ONG.

On ne saurait donc classer «Pékin» parmi les actions propres du mouvement féministe. *Quid* de ses résultats? Certainement, de nombreuses féministes s'y sont battues pour faire entendre leurs propositions. De fait, l'ONU avait organisé la conférence comme l'aboutissement d'un processus «participatif», fomentant des rapprochements préalables entre des féministes, des ONG de femmes, des ONG mixtes et les instances gouvernementales ad hoc dans chaque pays. Cependant, il semble que beaucoup de féministes présentes à Pékin ne possédaient guère de «mandat» collectif de leur mouvement, mais bien plutôt celui de leurs ONG et réseaux³. Dans certains pays, même les thèmes de la Conférence et les mécanismes de «participation» avaient été critiqués pour leur décalage par rapport aux problématiques concrètes des femmes et aux priorités du mouvement féministe local (Más allá de Beijín 1994). C'était le cas notamment en Amérique latine, où, depuis la 6^e Rencontre féministe continentale de 1993 au Salvador, un courant «autonome» dénonçait notamment la mainmise sur la préparation du Forum des ONG de l'Agence interaméricaine de développement (AID⁴), agence de coopération du gouvernement nord-américain, his-

³ Cette notion de «mandat» étant historiquement assez étrangère au féminisme. La question de la représentativité et des mécanismes de prise de décision dans le mouvement féministe – comme dans beaucoup d'autres – mériterait une discussion beaucoup trop longue. Cependant, depuis la 7^e Rencontre continentale en 1996 au Chili, il est clair que les ONG et les divers réseaux existants ne représentent pas l'ensemble du mouvement latino-américain et caribéen (Falquet 1998).

⁴ Les sigles sont développés dans le glossaire qui se trouve à la fin de l'article.

toriquement stigmatisée dans la région pour son rôle anti-insurrectionnel et son implication dans les campagnes de stérilisation massive de femmes (Falquet 1997, à paraître).

Examinons maintenant, *pour les femmes*, les résultats de Pékin : *empowerment*, *mainstreaming* et microcrédits.

EMPOWERMENT : DE QUEL POUVOIR PARLE-T-ON ?

La plate-forme d'Action de Pékin, dans son épigraphe 13, présente l'*empowerment* des femmes comme une stratégie clé du développement : «L'*empowerment* des femmes et leur pleine participation dans des conditions d'égalité dans toutes les sphères de la société, incluant la participation aux processus de décision et l'accès au pouvoir, sont fondamentaux pour l'obtention de l'égalité, du développement et de la paix.» Cependant, ce terme d'*empowerment* (prendre/recevoir/gagner du pouvoir) est utilisé d'une manière si large qu'il perd souvent tout sens. Il n'existe d'ailleurs pas véritablement de consensus clair autour de sa signification.

On peut trouver les premières références à l'*empowerment* dans le radicalisme noir nord-américain des années 1960 et dans le travail communautaire de «conscientisation» inspiré notamment par Paolo Freire au Brésil puis dans de nombreux pays du Sud. Dans la foulée du «féminisme des secteurs populaires» des années 1980, la notion d'*empoderamiento* a été reprise par «glissement» par un certain nombre d'ONG et de réseaux latino-américains et caribéens. Selon une autre exposante de l'*empowerment*, Naila Kabeer, celui-ci reflète la capacité et la volonté des exclu-e-s de définir «depuis la base» les priorités du développement (Kabeer 1994). L'*empowerment* constituerait même un apport significatif des «féministes du Sud» (Moser 1989). Le réseau DAWN en serait un exemple particulièrement significatif (Madrigal *et al.* 2000). Cependant, pour nuancer ce caractère spécifiquement féministe et du Sud, il faut remarquer que le projet de DAWN a été conçu à Bangalore, en août 1984, et qu'«une série de débats a eu lieu au Forum des ONG de la Conférence de l'ONU pour la décennie des femmes (Nairobi, juillet 1985). [...] Le financement a été assuré par la

Fondation Ford. Un lieu de travail et une infrastructure ont été partiellement offerts par le Conseil de la population [institution onusienne] » (DAWN 1992). C'est dire que malgré tout, les institutions internationales et les fondations «donnantes» ne sont pas tout à fait étrangères à la création de ce réseau.

Dans son acception actuelle, *l'empowerment* prend à rebrousse-poil les analyses qui présentent les femmes en situation de «non-pouvoir» – jugées trop statiques et victimistes –, pour focaliser l'attention sur des luttes de résistance, de subversion et de transformation progressive de cette situation. Concrètement, *l'empowerment* des femmes devrait avoir lieu grâce à un meilleur contrôle qu'obtiendraient les femmes sur les ressources matérielles et non matérielles, tout en élevant leur «estime d'elles-mêmes» (Moser 1989). Le pouvoir que ces femmes gagneraient serait un pouvoir «différent», plus un «pouvoir-capacité». On voit donc clairement les deux principaux obstacles auxquels cette démarche se heurte: d'abord l'idée de pouvoir sur laquelle elle repose, ensuite, plus prosaïquement la question des ressources matérielles.

En effet, la notion d'*empowerment* balaie la notion webérienne du pouvoir comme «jeu à somme nulle» pour la perspective de «jeu à somme positive» plus chère à Foucault (López Méndez 2000). Cette influence croissante du postmodernisme sur certaines féministes se combine à un fond de naturalisme idéaliste qui veut que les femmes ne puissent faire qu'un «bon usage» (féminin) du pouvoir (féminin). Personne ne semble plus penser que des femmes pourraient chercher à inverser radicalement les termes du patriarcat en une stricte domination des femmes sur les hommes, encore moins que d'autres femmes puissent vouloir détruire purement et simplement le contrat patriarcal. Du côté matériel ensuite, il semble difficile que les femmes réussissent à obtenir une «plus grande part» des ressources et des richesses «toutes choses égales par ailleurs». Les fortes résistances que de nombreux hommes montrent en la matière en sont le meilleur indice.

C'est pourquoi *l'empowerment* tel qu'il est préconisé ressemble moins à une prise de pouvoir collective par les femmes – Wendy James

montre que cette notion est de plus en plus présentée comme obsolète (James 1999) – qu'à un octroi, d'en haut, de certaines parcelles de pouvoir. Pour s'en convaincre, il suffit de voir comment le mesure le PNUD – une institution marraine de *l'empowerment*. En effet, son indice de «potentiation du genre» (IPG) mesure deux et seulement deux données, particulièrement contestables: la proportion de femmes parlementaires et la proportion de femmes «professionnelles» et techniciennes. La première réduit précisément le pouvoir à sa plus «simple» expression, qu'il légitime en écartant toute mesure de pouvoirs plus quotidiens ou situés dans d'autres sphères (syndicat, associations, foyer...). La seconde présente encore plus de défauts. D'abord, elle néglige complètement les différences de salaires et de statut qui existent entre femmes et hommes, même dans d'équivalentes professions «prestigieuses». Ensuite, elle postule que l'obtention d'un meilleur revenu est suffisante pour obtenir plus de pouvoir. Enfin, elle mesure des avancées purement individuelles.

Le caractère très individualiste de la stratégie de *l'empowerment* telle qu'elle est majoritairement pratiquée à l'heure actuelle prête également le flanc à la critique. Sans entrer dans les détails, que nous avons abordés à travers l'exemple du Salvador (Falquet 1997), signalons qu'elle repose généralement sur une notion d'autonomie individualiste qui pose problème. En effet, on est loin désormais des «groupes de prise de conscience» du mouvement féministe, qui allaient dans le sens d'une analyse collective de l'oppression et de l'exploitation des femmes. L'autonomie est désormais présentée comme le résultat d'une dynamique psychologique liant identité et pouvoir dans un travail d'individualisation et d'élévation de l'«estime de soi».

Ainsi, même s'il peut être «tiré» dans des sens plus ou moins transformateurs, *l'empowerment* des femmes tel qu'il est préconisé depuis Pékin semble plutôt s'orienter vers des stratégies individualistes de la part des femmes, et *top-down* de la part des institutions internationales, qui n'envisagent par de perdre le contrôle *in fine* de cette dynamique (Madrigal *et al.* 2000).

MAINSTREAMING

La notion de *mainstreaming*, qui signifie «intégration au courant principal» du développement, semble moins problématique. En effet, bien souvent les projets de développement concernant les femmes ont été ponctuels, marginaux, de taille extrêmement modeste, en comparaison des grands projets «généraux» dans lesquels les besoins et les intérêts des femmes n'étaient jamais pris en compte et qui, par voie de conséquence, pouvaient même leur être tout à fait défavorables. Un cas d'école est constitué par les projets d'agriculture «moderne» et éventuellement irriguée pour l'exportation, destinés à fournir de meilleurs revenus monétaires aux familles. Dans les faits, ces projets sont réalisés presque exclusivement par des hommes et pour leur propre bénéfice, en rognant sur les terres cultivées par les femmes et en utilisant l'eau dont elles ont besoin. Aux femmes, on propose ensuite... un microprojet de potager pour nourrir les enfants de l'école. Face à de tels projets de «développement» presque caricaturaux, l'idée du *mainstreaming* semble on ne peut plus raisonnable. Il s'agit tout simplement d'introduire une perspective de genre dans l'ensemble des projets de développement, c'est-à-dire de prévoir ce que chaque projet apporte aux femmes et aux hommes, pour faire en sorte que le projet ne bénéficie pas aux uns au détriment des autres mais qu'au contraire il permette une plus grande justice dans les rapports sociaux entre femmes et hommes.

Pour être efficace, le *mainstreaming* doit intervenir à toutes les étapes des projets, depuis leur conception jusqu'à leur évaluation, en passant bien entendu par leur réalisation. Pour cela, il est nécessaire que des femmes/personnes formées à la perspective de genre participent à l'ensemble du processus, aussi bien dans les agences financières que dans les ONG et bien entendu sur le terrain. Cela suppose que les femmes destinataires des projets soient désireuses/en mesure de formuler leurs besoins, leurs stratégies et leurs critiques dans le langage légitime des «agences». Cela suppose également que les hommes se prêtent à l'exercice, à toutes les étapes. Si le *mainstreaming* était appliqué pleinement, beaucoup de choses devraient être remises en cause. Par exemple, les agences de coopération devraient réorienter profondément leurs budgets; les agences, les ONG intermédiaires et les «bénéficiaires»

devraient non seulement inclure des femmes dans toutes leurs structures, mais accorder une réelle attention à leurs propositions ou à leurs exigences. Par ailleurs, pour planifier puis évaluer les projets, il faudrait disposer de méthodologies et d'outils «sensibles au genre», qui sont encore souvent au stade d'ébauche – comme on le verra plus bas. Du côté des pays «donnants», une étude menée par l'Association femmes et développement sur l'inclusion de la perspective de genre dans la coopération au développement, pour quatre pays européens, montre que l'on est encore très loin d'une réelle application de la plate-forme de Pékin dans ce sens, en France notamment (AFED 2001).

En dehors des difficultés pratiques qui se posent pour mettre en application le *mainstreaming*, il faut soulever deux critiques plus profondes. La première est que le *mainstreaming* risque fort de faire disparaître les projets spécifiquement destinés aux femmes, que l'on peut comparer aux mesures d'«action affirmative» prises en faveur de toutes sortes de groupes «minoritaires» ou opprimés. A moins de pouvoir prouver que les inégalités ont disparu ou, mieux encore, que les causes de ces inégalités ont été supprimées, il est très prématuré de suspendre de telles mesures. Au lieu d'améliorer ce type d'actions spécifiques, en réfléchissant sur leurs limites, la tentation est grande, avec le *mainstreaming*, de les évacuer complètement, malgré un certain nombre de caractéristiques qui peuvent être positives. Par exemple, l'échelle plus réduite de ce type de projets, si elle a été critiquée à de nombreuses reprises, possède souvent l'avantage d'être plus économe en ressources et d'offrir moins de prise à la corruption ou aux dépenses somptuaires, en même temps qu'elle peut être plus adaptée au caractère souvent local des préoccupations des femmes et leur permettre un meilleur contrôle sur les événements.

Ce qui amène à l'autre grande ligne de critique: le *mainstreaming* signifie «intégration au courant principal» du développement. Mais quel est ce courant principal? Non seulement il n'est pas identifié, mais surtout il ne fait guère l'objet d'analyse dans la littérature qui promeut le *mainstreaming*. Or, non seulement le mouvement féministe a amplement critiqué les paradigmes successifs du développement, mais, dans

l'immense majorité des cas, les résultats positifs de ces projets de développement, pour les femmes comme pour les hommes, se font toujours attendre. Aujourd'hui, même le FMI reconnaît avoir commis des erreurs et les chiffres du PNUD ou de la Banque mondiale montrent que la pauvreté s'est considérablement aggravée dans le monde, en particulier là où les recettes du «développement» néolibéral ont été appliquées. Comme le signale une observatrice impliquée et critique, Ochy Curiel: «Dans le mouvement de femmes noires, j'ai vu avec angoisse comment nous sommes entrées ces dernières années dans la logique des politiques néolibérales. A l'heure actuelle, la Banque mondiale elle-même distribue des financements pour des projets de «développement» en notre faveur. Cette même Banque mondiale qui, avec le FMI et avec l'appui de l'ONU, définit les politiques qui conduisent la majorité de la population de la planète à la misère, et en particulier les femmes noires» (Curiel 2002).

Il est donc pour le moins étonnant qu'une partie des féministes se réjouissent que les femmes soient intégrées sans autre forme de procès dans ce processus et que le *mainstreaming* puisse en quelque sorte signifier un blanc-seing au paradigme dominant du «développement».

MICROCRÉDITS

Le développement des microcrédits pour les femmes s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, qui dans sa forme discursive a pris le tour d'une véritable croisade morale – le président de la Banque mondiale se rend tous les jours à son bureau «en pensant [qu'il est] en train de faire le travail de Dieu»⁵. L'accès des femmes au crédit est un thème déjà ancien, soulevé notamment lors de la conférence de Nairobi en 1985: il est certain que la plupart des femmes dans le monde subissent une discrimination injustifiable quand elles se voient refuser l'accès au crédit (ainsi qu'aux formations et aux aides techniques), souvent indispensable pour développer leur production, agricole notamment.

⁵ James D. Wolfensohn, cité par Sarah Anderson, directrice du programme d'économie mondiale à l'Institute for Policy Studies de Washington, *Courrier international*, n° 549, 10-16 mai 2001, p. 63.

Cependant, la question est plus complexe. D'une part, les femmes sont loin d'être toutes dépourvues d'accès à des liquidités monétaires. D'autre part, s'endetter, avant d'éventuellement s'enrichir, c'est s'appauvrir. Enfin, derrière l'aspect charitable ou égalitariste du microcrédit pour les femmes, les banques escomptent surtout d'énormes profits. A ce sujet, on se référera avec profit au passionnant travail d'Hedwige Peemans Poulet (2000). Celle-ci montre bien d'abord qu'il existe dans le monde un ensemble de systèmes d'épargne traditionnels à vocation sociale et sans intérêts, souvent gérés par des femmes – notamment en Afrique sous la forme des tontines –, qui leur permettent de disposer d'argent liquide quand elles en ont besoin. Il n'est pas innocent de présenter les femmes – du Sud – comme des victimes passives qui attendent la main tendue qu'un banquier généreux s'intéresse à leur sort. Les microcrédits accordés aux femmes, par contre, sont souvent assortis de taux d'intérêt élevés, parfois plus que les taux du marché comme dans le cas de la Grameen Bank. Or, toutes les études le prouvent: les femmes sont d'excellentes débitrices, capables de se saigner à blanc pour rembourser les prêts. C'est pourquoi Peemans Poulet souligne que les principaux bénéficiaires de ces microcrédits sont plutôt à rechercher du côté des banques, qui espèrent ainsi drainer à leur profit au moindre risque les sommes considérables que génère l'épargne traditionnelle. Elle souligne également que la Grameen Bank, qui fait par ailleurs campagne pour la privatisation des services publics et la disparition de la protection sociale au Bangladesh, réutilise aussitôt l'argent gagné pour investir dans de très lucratives assurances de santé, d'éducation et de retraites. Ce n'est sans doute pas un hasard si d'autres fervents défenseurs des privatisations (en particulier les Etats-Unis et l'AID, déjà mentionnée) appuient avec enthousiasme les politiques de microcrédits.

Peemans Poulet évoque aussi les conditions d'attribution de ces crédits, parfois assortis d'obligations tout à fait déplacées, comme répéter les seize commandements de la Grameen Bank: «Discipline, unité, courage, travail, c'est ce qui fait notre vie. [...] Nous veillerons à avoir une famille de petite taille. Nous dépenserons peu, nous veillerons à notre santé. Nous veillerons à ce que nos enfants et l'environnement soient propres. Nous construirons et utiliserons des latrines... »

(Peemans Poulet 2000). Si tous les programmes de microcrédit ne sont pas aussi choquants, il n'en reste pas moins que l'angoisse de devoir rembourser la dette par tous les moyens ne fait qu'alourdir les charges matérielles et morales multiples qui pèsent sur les femmes.

Par ailleurs, des études de cas plus fines montrent que la question de l'argent n'est pas toujours le principal obstacle pour que les femmes puissent travailler et obtenir des revenus. Ainsi, un article passionnant de Penelope A. Roberts sur les femmes rurales d'Afrique de l'Ouest montre que le principal goulet d'étranglement pour les petites entreprises des femmes est constitué par les règles sociales qui les empêchent d'avoir accès à une main-d'œuvre suffisante (Roberts 2001). Réduire toutes les difficultés des femmes à des problèmes purement monétaires est donc un raccourci trompeur.

Enfin, bien qu'ils soient souvent assortis de l'obligation d'un encadrement collectif, les microcrédits sont attribués la plupart du temps de manière individuelle. C'est là une des critiques les plus profondes que l'on peut faire à cette tentative de résolution de la «pauvreté» des femmes. En effet, elle renforce la recherche de solutions individualistes, quand l'action collective serait probablement beaucoup plus efficace, non seulement pour échapper à la pauvreté, mais surtout pour combattre les racines de cette pauvreté, que de nombreux observateurs s'accordent de plus en plus à analyser comme un appauvrissement des femmes découlant directement de l'application des politiques d'ajustement structurel. Comme l'analyse Silvia Federici: «Des millions de personnes [de femmes], en Afrique, en Asie et en Amérique latine, ne seraient pas en effet devenues dépendantes de l'économie mondiale pour leur survie si elles n'avaient pas perdu tous leurs moyens de subsistance à la suite d'une guerre ou d'un "ajustement économique" » (Federici 2002). Le microcrédit apparaît alors en bout de chaîne, comme une mesure d'accompagnement de politiques de dépouillement des terres, des ressources naturelles et des systèmes de services publics, comme une soupape de sécurité qui accompagne la mise en place de l'économie néolibérale globalisée, bien plus qu'elle n'en attaque les effets.

LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT

Pour les institutions internationales comme pour les ONG, le travail sur le développement passe d'abord par l'établissement de diagnostics, puis par la planification de projets, leur exécution et enfin l'évaluation des résultats. Pour cela, les travaux qualitatifs et monographiques sur des expériences locales, indispensables, sont chaque fois plus standardisés en vue d'atteindre une plus grande «efficacité». Surtout, dans la mesure où les projets sont eux aussi de plus en plus standardisés et appliqués simultanément dans différentes régions du monde, est apparue une volonté très nette de disposer d'«indicateurs» quantitatifs, afin de pouvoir effectuer des comparaisons diachroniques et internationales.

Le choix de ce qui va être mesuré et de ce qui sera laissé dans l'ombre constitue un enjeu politique majeur. Les féministes ont souvent insisté sur l'invisibilité de la plupart des activités féminines, sur le manque de statistiques décomposées par sexe, y compris dans des domaines élémentaires comme l'éducation ou le travail salarié – sans parler de l'indisponibilité de données sur le travail domestique (durée, nature, valeur...). Depuis les années 1970, des progrès ont cependant été réalisés. A grands renforts de crédits et d'envois d'expert-e-s, de matériel informatique et de logiciels adaptés, la plupart des pays ont été dotés d'instances ad hoc: départements démographiques, divisions adaptées dans les officines de la comptabilité nationale, nouvelles techniques de recensement, etc. Cependant, les avancées ne sont pas uniformes. Dans de nombreux champs on ne dispose pas encore de séries suffisamment longues dans le temps pour pouvoir mesurer d'éventuelles progressions de tel ou tel phénomène. Les méthodes de collectes des informations sont d'une fiabilité inégale suivant les pays et le type de renseignements recherchés⁶, notamment quand on envoie des enquêteurs de sexe

⁶ Les personnes, groupes, organismes ou pays qui fournissent les informations peuvent y introduire des données biaisées pour satisfaire leurs propres fins. Non seulement des hommes peuvent minimiser la part des femmes dans le travail effectué dans les enquêtes sur les revenus des ménages, mais des ONG, des ministères ou des pays peuvent minimiser des catastrophes (Long Island, Tchernobyl) pour préserver une image internationale, ou au contraire enfler des chiffres pour percevoir une aide plus importante.

masculin s'adressant à des informants de sexe masculin – souvent considérés comme chefs de famille légitimes même lorsque ce n'est pas le cas – pour obtenir des informations concernant les femmes⁷.

Supposant résolues ces questions «techniques», des questions directement politiques demeurent. D'abord, quelles sont réellement les intentions des commanditaires des informations? Comme le rappelle un récent travail de Bruno Lautier: «Définir et compter les pauvres peut être destiné à autre chose que les aider; sans avoir lu tout Foucault, chacun sait que définir, classer, compter a surtout servi dans l'histoire à discipliner, enrôler, fiscaliser, voire exterminer» (Lautier 2001). Il n'est pas rare que certaines populations refusent frontalement ou subtilement d'être dénombrées et analysées, par exemple des groupes alliés à des mouvements révolutionnaires (Salvador, Guatemala, populations indiennes zapatistes), ou des secteurs traditionnellement méfiants à l'égard des pouvoirs publics (certains groupes de chômeuses ou de chômeurs, de SDF, de gens du voyage). Dans cette ligne, un certain nombre d'ONG, notamment dans le mouvement des femmes en Amérique latine et aux Caraïbes, s'interrogent sur l'utilisation des «renseignements» qui leur sont demandés et qu'elles fournissent à peu de frais aux institutions internationales, dans le cadre de la «participation» que nous évoquerons plus bas.

Ensuite, le fait est que depuis déjà plusieurs années, les chiffres de la Banque mondiale, du PNUD ou du FMI font autorité dans la plupart des domaines. Même les personnes et les groupes qui s'opposent aux politiques de ces institutions se trouvent placées dans la situation de

⁷ Nous ne détaillerons pas ici les difficultés spécifiques que l'oppression des femmes fait peser sur le recueil des données, mais elles sont nombreuses. Dans beaucoup de régions, les femmes ne s'expriment pas bien dans la langue officielle du pays. Souvent, elles ne sont pas censées parler à des hommes inconnus (enquêteurs). Simultanément, il peut être difficile de recruter des enquêtrices femmes suffisamment formées et pouvant se déplacer à leur guise, notamment en zone rurale. Par ailleurs, l'abondante littérature produite dans ce domaine montre aussi combien les femmes peuvent avoir du mal à formuler leurs besoins dans le langage «clair» qu'exigent les institutions. Enfin, de nombreuses données devraient être recueillies de manière collective et participative, ce qui pose d'autres problèmes méthodologiques et de coûts (Thais et Ransom 2001).

devoir les critiquer avec les chiffres fournis par ces mêmes institutions, comme le souligne James Petras, un important critique de la mondialisation néolibérale (Petras 2001). Force est de constater que s'est créé progressivement un quasi-monopole des informations chiffrées légitimes, aux mains des institutions internationales, informations qui servent à ces institutions, qui sont «juge et partie» de la mondialisation, à élaborer un discours officiel difficilement attaquable.

La discussion méthodologique qui suit doit donc être lue avec une grande prudence quant à la fiabilité et à la pertinence des chiffres.

LES INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (IDH) ET DE GENRE (IDG) DU PNUD

Le PNUD est probablement la première institution internationale à avoir remis en cause la vision purement économiciste du développement qui prévalait jusqu'au début des années 1990, en s'appuyant notamment sur les travaux d'Amartya Sen, qui présentent le «développement humain» comme une capacité ou une liberté (Sen 1990). Le PNUD a donc proposé de substituer au PIB un indicateur du développement plus qualitatif, l'IDH (indice de développement humain), dont la valeur peut varier de zéro à un: en 1995, le Niger atteignait 0,207 et le Canada 0,950. Il se compose de la moyenne de trois variables affectées du même coefficient:

- l'espérance de vie à la naissance;
- le degré d'éducation moyen⁸;
- le PIB par personne ajusté de manière à refléter l'utilité marginale du revenu, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA) afin de minimiser les distorsions provoquées par les variations des taux de change.

Bien que cet indice marque une avancée considérable par rapport au PIB, il faut souligner ses nombreuses faiblesses, que détaille un article très documenté de Paloma de Villota. La première, commune à tous les

⁸ Qui se décompose en 1) taux d'alphabétisation des adultes, valant pour deux tiers de l'indice, 2) taux d'inscription en primaire, secondaire et supérieur, valant pour le dernier tiers (au lieu du traditionnel «nombre moyen d'années de scolarisation»).

indices nationaux, est de masquer les disparités régionales, de genre et ethniques, qui peuvent être considérables. Ainsi, le sud du Brésil possède un IDH comparable à celui du Luxembourg (27^e rang mondial en 1995), tandis que le nord du pays se situe entre la Bolivie et le Gabon, respectivement 113^e et 114^e rang mondial. De même, la population blanche des Etats-Unis possédait en 1995 le meilleur IDH du monde, tandis que la population noire occupait le 27^e rang et la population hispanique le 32^e. Enfin, les chiffres de 1993 sur les Etats-Unis montraient que les hommes noirs jouissaient alors d'un IDH similaire à celui de la Bulgarie, les femmes noires à celui de la Grèce, tandis que les femmes blanches possédaient un IDH supérieur à la moyenne japonaise, qui présentait alors l'IDH le plus élevé du monde (Villota 1999).

Quand on analyse séparément chaque composante de l'IDH, chacune mérite débat. Cependant, c'est surtout la composante «revenu» qui pose problème. Un calcul assez complexe permet de comparer internationalement le pouvoir d'achat tout en pondérant de manière décroissante l'utilité marginale du revenu⁹. Cependant, on se base exclusivement sur l'économie «visible», ignorant à la fois l'économie «informelle» et surtout l'économie non monétaire. Le travail fourni gratuitement par les femmes dans le foyer ou dans la communauté, qui n'est pas comptabilisé, fournit pourtant un supplément de bien-être considérable. Le rapport du PNUD de 1996 reconnaissait d'ailleurs la nécessité de réaliser des efforts pour améliorer l'IDH, notamment pour comptabiliser le travail non rémunéré des femmes.

⁹ On établit un seuil de revenu minimum équivalent à la moyenne mondiale du PIB par habitant(e), en dollars et en parité de pouvoir d'achat (5.12 dollars). Pour obtenir l'IDH, on comptabilise le revenu jusqu'à ce niveau, mais lorsque le revenu est supérieur, sa croissance est pondérée de manière à refléter la diminution de son utilité marginale. En d'autres termes, pour atteindre un niveau de vie plus «enviable», on considère qu'au-delà de 5.12 dollars, tout dollar supplémentaire est d'une moindre importance: avoir 5120 dollars ne permet pas de vivre mille fois mieux que d'en avoir 5.12. Un pays n'a donc pas nécessairement besoin d'avoir un «revenu» par personne particulièrement élevé pour atteindre un haut IDH.

Pour mesurer les inégalités de genre dans le développement et le bien-être, le PNUD a mis en place l'IDG (indice de développement lié au genre). Il est calculé de la même manière que l'IDH, sauf qu'il inclut le niveau d'inégalité entre femmes et hommes. Concernant la première composante de l'indice, l'espérance de vie à la naissance, l'«avantage biologique» des femmes leur donne une moyenne mondiale de cinq ans d'espérance de vie de plus que les hommes (toutes conditions égales par ailleurs, notamment en termes de nutrition et d'attitudes sociales non discriminatoires envers les femmes). Pour ce qui est de sa deuxième composante, une des difficultés vient de ce que l'analphabétisme juvénile n'est pas pris en compte, alors qu'il est parfois très différent selon le sexe, ainsi que dans les zones urbaines ou rurales. Enfin, la troisième composante, comme on l'a vu, pose de très grands problèmes puisqu'elle ne prend en compte que le revenu monétaire provenant d'activités rémunérées. Le PNUD ne semble pas encore avoir résolu le problème, bien que de nombreuses économistes aient proposé des modèles sensibles au genre et travaillé abondamment la question de la comptabilisation du travail domestique des femmes. On verra notamment à ce sujet les panoramas présentés par Patricia Alexander et Sally Baden, ou par Lourdes Benería dans les Cahiers genre et développement (Alexander et Baden 2001 ; Benería 2001).

DE QUELQUES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT «GENRÉS»

Sous la pression des organisations de femmes, la plupart des institutions ont mis en place un certain nombre d'indicateurs capables de mesurer les effets du développement selon le genre. Toutefois, la difficulté pour obtenir certains chiffres, les coûts de leur recueil et la lourdeur des «batteries d'indicateurs» constituent fréquemment un obstacle à leur utilisation. Par ailleurs, les résistances internes à chaque organisation conduisent souvent à écarter ces indicateurs, à peine élaborés.

Ainsi, en ce qui concerne le développement durable, la Commission pour le développement durable (CDD) de l'ONU travaille depuis 1997 à l'élaboration d'indicateurs du «développement durable» (Femmes et

Changements 2002). Originellement, elle avait lancé un programme pour tester 134 de ces indicateurs dans 20 pays du Sud et du Nord. Cependant, en 2000, la liste a été ramenée à 59. Parmi les indicateurs «recalés», 7 au moins étaient particulièrement importants du point de vue du genre¹⁰. Si la CDD a bien prévu de désagréger par sexe un certain nombre d'indicateurs¹¹, l'*unique* indicateur spécifiquement lié au genre qui a été retenu est celui qui mesure le «ratio salaire féminin/salaire masculin».

En ce qui concerne les indicateurs-pays de l'ONU (*common country assessments indicators*), la situation n'est guère meilleure. En effet, seuls trois de ces indicateurs sont sensibles au genre: le ratio filles/garçons inscrits dans l'enseignement secondaire, la part des femmes dans l'emploi non agricole et le nombre de sièges obtenus par les femmes dans les parlements nationaux. Ces indicateurs, aisés à comprendre et relativement faciles à obtenir, présentent cependant des défauts importants. D'abord, l'inscription dans les établissements scolaires ne signifie nullement la poursuite effective des études. Ensuite, l'indicateur concernant le travail ne mesure pas le ratio des salaires effectivement perçus, qui montrerait une différence sans doute bien plus grande entre les sexes. Il ne mesure pas non plus la qualité ni la sécurité des emplois des femmes et des hommes. Enfin, la participation politique des femmes est réduite à sa plus simple expression, l'indicateur laissant de côté leur participation aux différents niveaux des gouvernements, des partis, des syndicats ou des ONG notamment.

L'OCDE enfin, par le biais de sa division d'aide au développement, a établi une liste de 24 indicateurs centraux, sur la base d'une liste globale de 40 indicateurs, dont la plupart sont désagrégés par sexe. Toutefois, deux indicateurs seulement ont spécifiquement trait au

¹⁰ Notamment un indice de mortalité maternelle, un indice de pauvreté désagréé par sexes, un ratio d'inscription dans les écoles des filles et des garçons, un taux de migration nette par sexe et le nombre de femmes pour 100 hommes sur le marché du travail.

¹¹ Taux de chômage, pourcentage de personnes en dessous de la ligne de pauvreté, pourcentage de personnes ayant accès au système de santé, vaccination contre les maladies infantiles, taux de contraception, taux d'illettrisme chez les adultes et personnes ayant conclu leurs études primaires, secondaires.

genre: le ratio filles/garçons dans l'enseignement primaire et le ratio illettrisme féminin/masculin.

A titre de comparaison, l'UNIFEM, division spécialisée de l'ONU concernant les femmes, a proposé de mesurer des domaines plus pointus, parmi lesquels:

- importance de la violence contre les femmes;
- pourcentage et évolution du ratio salaires féminins/masculins par secteurs d'activités;
- pourcentage et évolution du ratio femmes/hommes dans des rôles de direction;
- pourcentage et évolution du ratio femmes/hommes sur le marché du travail salarié et dans le domaine du travail non rémunéré;
- évolution du nombre de femmes dans le secteur patronal et parmi les «travailleurs à leur compte»;
- temps passé dans des travaux de soins non rémunérés;
- importance de la contamination par le virus du sida.

Enfin, différentes structures spécialisées ont travaillé à l'élaboration d'indicateurs sensibles au genre dans différents domaines du développement durable (Thais et Ransom 2001). Ainsi, la CEPAL, WEDO et l'EGCS proposent une série d'indicateurs de participation des femmes aux décisions environnementales, qui incluent notamment le nombre de femmes à la tête d'organisations environnementales (ONG et OG) et le degré de participation communautaire (information, préparation, utilisation d'instruments participatifs). Pour l'eau, la CEPAL, WEDO et World's Women 2000 (dépendant de l'ONU) proposent de mesurer non seulement l'accès des femmes à l'eau, mais aussi la commodité de cet accès à l'eau (notamment le temps passé au ravitaillement), et d'inclure des données sur la participation des femmes aux décisions sur les projets d'eau, tant dans les communautés concernées que dans les agences de coopération. Pour les forêts, WEDO et l'EGCS jugent important de mesurer la participation des femmes dans les ONG qui travaillent dans le domaine forestier, ainsi que le type de projets «de genre» mis en place par ces ONG. De même, en ce qui concerne la terre, la CEPAL comme WEDO insistent sur la nécessité de mesurer

non seulement l'accès des femmes à la terre, mais aussi leur accès aux crédits. Enfin – on pourrait multiplier les exemples – même dans le domaine de l'énergie, réputé peu sensible au genre, la CEPAL, WEDO, l'EGCS et l'UICHE proposent trois séries d'indicateurs incluant des mesures non différenciées à propos des sources d'énergie (par exemple: quantité/utilisation de fourneaux à gaz), mais aussi des mesures de l'accès des femmes aux différentes sources d'énergie et leur participation dans la planification et la mise en œuvre des programmes énergétiques.

On le voit, la panoplie des indicateurs est large. Cependant, la situation relative des femmes par rapport aux hommes reste très inégalement mesurée et les principales institutions ne fournissent que très peu de chiffres, au demeurant peu pertinents, dans ce domaine. Surtout, les outils les plus novateurs restent encore très largement sous-utilisés.

LA «LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ», LES DISCOURS DE LA «PARTICIPATION» ET DE LA «BONNE GOUVERNANCE»: UNE INTERVENTION DIRECTE DANS LE CHAMP POLITIQUE

La lutte contre la pauvreté a été bombardée au rang d'objectif prioritaire de la Banque mondiale depuis 1990 (Banque mondiale 1990). Derrière le côté apparemment éthique et consensuel de cet objectif, se dessinent un ensemble de dispositifs politiques inquiétants: création de pauvres «méritant-e-s» au détriment des systèmes de protection généralisés, réordonnancement du champ politique et cooptation des mouvements sociaux. Nous présenterons ici brièvement ces tendances et la manière dont elles affectent les femmes.

MESURE DE LA PAUVRETÉ ET CRÉATION DE «MAUVAIS PAUVRES»

Bien que la Banque mondiale ait finalement reconnu que la pauvreté était un phénomène multidimensionnel (World Bank 2000), qu'on ne pouvait réduire à une dimension purement matérielle, elle continue à la mesurer en termes exclusivement monétaires, en privilégiant un

indicateur «simple» destiné à marquer les esprits et à faire autorité. Elle a ainsi popularisé la notion de «ligne de pauvreté»¹², parfois fixée à 2 dollars par personne et par jour, plus souvent à 1 dollar par jour. Or, le fait de se concentrer sur un indice unique permet d'évacuer d'autres systèmes de mesure plus pertinents, notamment des indices qui feraient apparaître différents degrés de pauvreté entre sexes, ethnies ou classes, et dont on voit aisément l'importance politique. Ou encore des indices sur l'évolution de la richesse, qui complèteraient utilement les courbes d'appauvrissement de la majorité de la population mondiale. La détermination de la hauteur du seuil pose également question: par exemple, le fixer relativement bas peut permettre de faire basculer rapidement «de l'autre côté» une grande quantité de «pauvres» et d'afficher ainsi des succès rapides. Si, par ailleurs, comme le souligne Lautier, il existait parmi les «pauvres» deux groupes, l'un très en dessous de la «ligne» et l'autre l'atteignant presque, faudrait-il décider de concentrer les efforts sur les moins pauvres, afin d'obtenir une amélioration spectaculaire de l'indice à peu de frais, ou bien serait-il plus éthique de lutter pour améliorer d'abord la situation des plus pauvres parmi les pauvres (Lautier 2002)?

Surtout, comme le montre également Lautier, le fait de «cibler» uniquement un certain groupe de personnes pauvres (ici, «les plus vulnérables») permet de présenter directement ou indirectement le reste de la population comme «privilegiée», alors qu'il s'agit plutôt de secteurs qui ont réussi à défendre une partie de leurs droits sociaux. En faisant apparaître un ensemble de personnes en dessus de la ligne de pauvreté (fixée de manière complètement arbitraire, il faut le répéter) comme «nantis», on les exclut symboliquement et pratiquement du champ des personnes susceptibles d'exiger une protection. Ce qui permet d'évacuer tout débat sur la protection sociale. C'est ainsi que les institutions internationales, dans le cadre de cette lutte contre la pauvreté, fournissent des arguments et un

¹² Pour ce calcul, la Banque mondiale se base sur l'indice de parité de pouvoir d'achat (PPA) déjà évoqué. Bruno Lautier en rappelle l'opacité en signalant qu'à la suite d'un changement dans son mode de calcul en 1993, la proportion de pauvres en Chine était brusquement passée de 9% à 29%, augmentant d'un cinquième en un seul jour la pauvreté mondiale (Lautier 2002).

arrière-fond idéologique aux tenants du démantèlement et de la privatisation des systèmes collectifs et publics de protection sociale (santé, retraites, etc.). Amartya Sen, théoricien des *capabilities* et inspirateur des actions «pionnières» du PNUD dans les années 1990, destinées à «apprendre aux pauvres à se débrouiller par eux-mêmes», nobélisé depuis 1998, est devenu désormais une des cautions intellectuelles de la Banque mondiale en la matière. L'autre n'est autre que Mohammed Yunus, le fondateur de la Grameen Bank, grand pourfendeur des services publics et inspirateur des microcrédits pour les femmes dont on a vu plus haut les tenants et les aboutissants. Pire: l'appauvrissement particulier des femmes est complètement éclipsé par l'effet neutralisant du concept de «ligne de pauvreté», alors que les femmes du Sud constituent pourtant un des groupes les plus frappés par les politiques néolibérales.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

COMME MOYEN D'INTERVENTION DANS LE CHAMP POLITIQUE

Bien que statutairement, la Banque mondiale n'ait pas le droit de réaliser des interventions politiques directes dans les différents pays du monde, ces interventions sont inhérentes à son action – et ce depuis sa création. Cependant, la Banque mondiale s'est enhardie jusqu'à revendiquer ouvertement un rôle politique direct depuis la seconde moitié des années 1990, comme en témoignent tout particulièrement son rapport de 1997 sur la question de l'Etat, qui insiste sur la nécessité de lutter contre la corruption (Lautier 2002), ou les propos tenus en 1999 par James Wolfensohn, affirmant que le premier des préalables à une croissance durable et à un recul de la pauvreté serait précisément la lutte contre la corruption.

En dehors de la corruption proprement dite, ce que stigmatise la Banque mondiale est plutôt un ensemble de pratiques clientélistes parfois quasiment présentées comme un élément de l'idiosyncrasie du Sud, et en tout état de cause décrites comme une scorie du populisme et une forme inappropriée de «gestion». Or, ces systèmes de clientélisme non seulement se révèlent souvent être un mécanisme rationnel pour beaucoup de «pauvres» (Briquet et Sawicki 1998), mais se trou-

vent encore renforcés – et modifiés – par la «lutte contre la corruption» de la Banque mondiale. Comme l'explique Lautier: «La démocratisation formelle a accentué ce caractère rationnel [du clientélisme], parce qu'elle met en concurrence des distributeurs éventuels de faveurs. [...] Le mode d'intervention de la BM contre la pauvreté a changé les formes du clientélisme: il s'agit maintenant pour les pauvres non plus principalement de recevoir directement des subsides, mais de faire en sorte d'être classés comme «cible». [...] La décentralisation, bien entendu, renforce le nouveau clientélisme, mais le rend aussi plus masqué en même temps qu'elle le légitime, puisqu'il se pare des atours de la "participation de la société civile" » (Lautier 2000).

Mais les effets de l'intervention ne s'arrêtent pas là. Non seulement le clientélisme est légitimé et élargi, mais il s'organise de manière plus durable, dans la mesure où les ressources en jeu – désormais externes – paraissent virtuellement illimitées. Et de surcroît, le champ politique est profondément modifié, comme le signale encore Lautier: «Du coup, le champ politique s'est considérablement élargi, puisque ce ne sont plus tant les ressources propres (acquises ou non par la corruption ou la prébende) de l'homme politique qui sont redistribuées que des ressources externes. La position politique – et ce d'autant plus qu'elle n'apparaît pas comme telle, mais comme une position technique ou associative – devient l'une des deux ressources majeures dans la course au pouvoir. L'autre, ce sont les pauvres eux-mêmes [...] » (*idem*).

Ainsi, comme l'analyse lucidement Lautier, derrière leur position apparemment technique et associative, une bonne partie des ONG sont propulsées dans un nouveau rôle politique et deviennent une pièce centrale du processus¹³. Il ne reste plus qu'à les encadrer de bonne manière: c'est ce à quoi tend le dernier dispositif, celui de la «participation» et de la «bonne gouvernance».

¹³ Beaucoup de choses ont déjà été écrites sur les ONG, leurs rapports avec les mouvements sociaux, leurs transformations et l'évolution de leur rôle politique, que nous ne pouvons débattre ici. Nous souhaitons seulement ajouter à ce corpus considérable et complexe un élément supplémentaire, qui reste à articuler dans une analyse plus globale.

«PARTICIPATION» ET «BONNE GOUVERNANCE» :
DE QUELQUES EFFETS SUR LES MOUVEMENTS SOCIAUX

Le discours de la Banque mondiale sur la pauvreté est de plus en plus intimement lié à celui sur la «bonne gouvernance». Pour obtenir des crédits de la Banque et du FMI, les pays sont tenus d'élaborer un «document de stratégie de lutte contre la pauvreté» en consultation avec la «société civile». Plus généralement, la plupart des aides internationales sont chaque fois davantage conditionnées à des efforts de «décentralisation» et pour «faire participer» la «société civile». Cet appel à la «participation» est souvent présenté comme une victoire des mouvements sociaux qui exigent une plus grande démocratie, notamment les mouvements de femmes et féministes, et d'une manière générale les mouvements de groupes marginalisés ou exclus (Indiens, paysans ou Noirs par exemple, en Amérique latine). Cette stratégie «participative» s'assortit de discours optimistes sur l'élargissement de la citoyenneté, les contre-pouvoirs, la résistance ou la démocratie locale notamment. Cependant, cette nouvelle politique constitue surtout à l'évidence une tentative d'endiguer le mécontentement contre le nouvel ordre mondial néolibéral révélé par les luttes sociales nationales et internationales massives et spectaculaires que la Banque mondiale, le FMI ou l'ONU ne pouvaient ignorer plus longtemps, depuis Seattle jusqu'aux Forums sociaux mondiaux de Porto Alegre.

Plus profondément, de la part des institutions de Bretton Woods, cette invitation à la «participation» remplit une série de fonctions bien précises que nous avons évoquées dans des travaux précédents, en suivant l'analyse d'une partie du mouvement féministe latino-américain (Cañas 2001; CICAM 1997; Falquet 1998, à paraître; Mujeres Creando s.d.; Bedregal *et al.* 1993).

Parmi ces fonctions, on trouve d'abord l'incorporation-récupération à peu de frais du travail des ONG, souvent nourri de pratiques de terrain et novateur. Se crée progressivement une sorte d'interpénétration inédite entre acteurs statutairement distincts et originellement opposés – ONG et organisations internationales-gouvernementales – dans le cadre d'une bureaucratisation et d'une neutralisation du caractère

potentiellement «subversif» des premières. Souvent présentée comme une alliance, cette compénétration croissante n'en est pas vraiment une, à moins que des organisations de taille réduite, disposant proportionnellement de peu de moyens et dont l'existence relativement précaire est sans cesse menacée, puissent se trouver sur un pied d'égalité, même relatif, avec d'énormes bureaucraties supranationales capables de planifier leur action à dix ans et appuyées sur un Conseil de sécurité et une force militaire réputés capables de déclencher ou d'arrêter des guerres aux quatre coins du globe.

Plus largement, à travers leurs financements, leurs conférences, leurs publications et leurs infrastructures, les institutions internationales ont grandement contribué à la transformation de la plupart des mouvements sociaux en ONG, et des ONG en sous-traitantes de leur politique d'implantation du système néolibéral. Elles ont réussi à renforcer leur légitimité très mise à mal, en créant avec les ONG un consensus large et flou sur la nécessité du «développement» – à tel point que beaucoup d'ONG de femmes luttent désormais pour être «mainstreamées». Surtout et enfin, il semble que la proximité idéologique, organisationnelle, financière et humaine que ces institutions internationales ont réussi à créer, imposer ou rendre désirable aux ONG ait réussi à neutraliser toute velléité de remettre en cause sérieusement et radicalement les paradigmes fondamentaux de ce «développement» néolibéral.

CONCLUSIONS

A l'issue de cette réflexion, quelles sont les conclusions qui s'imposent ? On se demandait au départ pourquoi depuis la Conférence de Pékin, malgré les apparentes avancées réalisées par les institutions internationales dans la prise en compte des femmes dans leurs projets de développement, la situation des femmes dans le monde s'était si peu améliorée ou s'était même si franchement détériorée.

Au vu des développements qui précèdent, il semble que l'on peut bel et bien exclure l'hypothèse des circonstances défavorables et du

manque de temps ou de moyens, et incriminer plutôt les limites intrinsèques des paradigmes dominants. Le *mainstreaming* et l'*empowerment* ne permettent pas aux femmes de sortir des logiques individualistes et néolibérales, tandis que les microcrédits les enfoncent dans une spirale de microproductivisme individuel et d'endettement dont on voit bien qu'elle ne résout ni de près, ni de loin, les causes profondes de l'appauvrissement constant des femmes. Les indicateurs du développement se multiplient et se perfectionnent, mais les plus intéressants sont sous-utilisés tandis que les plus approximatifs et réducteurs servent à consolider un discours à la fois alarmiste, lénifiant et hypnotique qui fait écran à la réalité et justifie la poursuite des politiques néolibérales. Dans le cadre de ce discours légitime qui cherche à devenir hégémonique, la lutte contre la pauvreté impulsée par la Banque mondiale, vaste fuite en avant, complète ce dispositif et achève de brouiller les cartes en transformant le champ du politique et en renforçant l'acteur «ONG», rendu chaque fois plus docile par sa proximité croissante avec les institutions internationales. Parmi les analyses les plus lucides de ce processus, on trouve les réflexions d'une partie du mouvement des femmes et du féminisme latino-américain et des Caraïbes. Il est grand temps que les sciences sociales du Nord, et parmi elles les chercheuses féministes, prennent connaissance de ces débats et les poursuivent, sous peine de collaborer activement avec un système dont le résultat le plus manifeste est une détérioration brutale et massive de la situation des femmes – et dans une moindre mesure, des hommes – dans le monde entier.

GLOSSAIRE DES ORGANISMES CITÉS

AID	Agence internationale pour le développement (agence gouvernementale de coopération des Etats-Unis)
CEPA	Commission économique pour l'Amérique latine (rattachée à l'ONU)
DAWN	Development Alternatives with Women for a New Era
EGCS	Ethiopian Gender Conservation Strategy
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
UICHE	Unisolomon Islands College of Higher Education
WEDO	Women's Environment and Development Organisation

BIBLIOGRAPHIE

- AFED, 2001, *La perspective de genre dans la coopération au développement en France, Espagne, Grande Bretagne et Pays-Bas*, rapport à l'attention du premier ministre et du Haut Conseil de la Coopération internationale, 137 p.
- ALEXANDER, Patricia, BADEN, Sally, 2001, «Glossaire genre et macro-économie», *Genre et économie. Un premier éclairage*, BISILLIAT Jeanne, VERSCHUUR Christine (dir.), Cahiers genre et développement, n° 2, L'Harmattan, Paris, pp. 33-37.
- BANQUE MONDIALE, 1990, *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington.
- BEDREGAL, Ximena, PISANO, Margarita, GARGALLO, Francesca, GAVIOLA, Edda, FISHER, Amalia, 1993, *Feminismos cómplices. Gestos para una cultura tendenciosamente diferente*, La Correa Feminista, México, Santiago de Chile.
- BENERÍA, Lourdes, 2001, «Vers une meilleure intégration du genre dans les sciences économiques», *Genre et économie. Un premier éclairage*, Cahiers genre et développement, BISILLIAT Jeanne, VERSCHUUR Christine (dir.), n° 2, L'Harmattan, Paris, pp. 417-437.
- BRIQUET, J.L., SAWICKI, F. (dir.), 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, Paris.
- CANAS, Mercedes, 2001, «El movimiento feminista y las instituciones nacionales e internacionales», *Feminismos en América Latina*, GAVIOLA ARTIGAS, Edda, GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Lissette (compiladoras), Colección Estudios de género, n° 4, FLACSO, Ciudad Guatemala, pp. 93-130.
- CICAM, 1997, *Permanencia revolucionaria en la utopía. La autonomía en el VII Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe, Chile '96*, La Correa feminista, Colección feminismos cómplices, Mexico, 217 p.
- CURIEL, Ochy, 2002, «La lutte politique des femmes face aux nouvelles formes de racisme. Vers une analyse de nos stratégies», *Nouvelles Questions féministes*, vol. 21, n° 3, pp. 88-103.
- DAWN, 1992, *Femmes du Sud. Autres voix pour le XXI^e siècle*, Femmes et Changements, Côté-femmes Editions, Paris, 157 p. Première édition: DAWN, 1985.
- DEGAVRE, Florence, 2000, «Les différents courants de pensée intégrant "femmes" et "développement"», *Chronique féministe, Féminismes et développements*, n° 71/72, février-mai, pp. 80-82.
- FALQUET, Jules, 1997, *Femmes, projets révolutionnaires, guerre et démocratisation. L'apparition du mouvement des femmes et du féminisme au Salvador (1970-1994)*, thèse pour le doctorat de sociologie, sous la direction de M. Christian Gros, IHEAL-Sorbonne Paris III, Paris, 1222 p.
- , 1998, «Le débat du féminisme latino-américain et des Caraïbes à propos des ONG», *Les paradoxes de la mondialisation*, Cahiers du GEDISST, n° 21, L'Harmattan, Paris, pp. 131-147.

- , à paraître, «Femmes, féminisme et “développement”. Une analyse critique des politiques des institutions internationales», titre non précisé, BISILLIAT, Jeanne (coord.), Karthala, Paris.
- FEDERICI, Silvia, 2002, «Reproduction et lutte féministe dans la nouvelle division internationale du travail», *Genre, mondialisation et pauvreté*, VERSCHUUR, Christine, REYSOO, Fenneke (dir.), Cahiers genre et développement, n° 3, L'Harmattan, Paris, 255 p., pp. 45-69.
- FEMMES ET CHANGEMENTS, 2002, *Ecologie. Quand les femmes comptent*, L'Harmattan, Paris, 214 p.
- JAMES, Wendy, 1999, «Empowering Ambiguities», *The Anthropology of Power*, CHEATER, Angela (comp.), Routledge, London.
- KABEER, Naila, 1994, *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Verso, London.
- LAUTIER, Bruno, 2001, «Définition et mesure des pauvres à partir de la “ligne de pauvreté” », *Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté*, document de travail IEDES 2001, Paris, 25 p., pp 7-9. Egalement paru dans la *Revue Tiers Monde* n° 169, vol. 43, janvier-mars 2002, pp. 137-165, ainsi que dans *Genre, mondialisation et pauvreté*, VERSCHUUR, Christine, REYSOO, Fenneke (dir.), Cahiers genre et développement, n° 3, L'Harmattan, Paris, 255 p., pp. 133-136.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene, 2000, *Empoderamiento y mainstreaming: estrategias para la igualdad entre los géneros*, Revista española de desarrollo y cooperación, n° 6, primavera/verano, pp. 59-84.
- MADRIGAL, Paloma, RAHONA, Alexia, SÁNCHEZ, Ana, STALENHOF, Bea, 2000, *El empoderamiento en la cooperación al desarrollo: dudas y reflexiones*, Revista española de desarrollo y cooperación, n° 6, primavera/verano, pp. 85-93.
- MÁS ALLÁ DE BEIJÍN, 1994, *Políticas de población, prácticas anticonceptivas y realidades de las mujeres salvadoreñas. Capítulo I: Tendencias y agentes internacionales. Capítulo II: Tendencias y agentes nacionales. Capítulo III: Tendencias en el uso de anticonceptivos en las mujeres salvadoreñas*, ronéo, San Salvador.
- MOSER, Caroline, 1989, «Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs», *World Development*, vol. 17, n° 11, pp. 1799-1825. Paru ensuite en espagnol: 1991, «La planificación de género en el Tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género», *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, GÚZMAN, V., POCOCARRERO, P., VARGAS, V. (Eds), Flora Tristán Ediciones, Lima.
- MUJERES CREANDO Y FEMINISMO AUTÓNOMO LATINOAMERICANO, s.d. (probablement entre 2000 et 2002), *Porque la memoria no es puro cuento*, compte rendu de la 1^{re} Rencontre féministe autonome latino-américaine et des Caraïbes à Sorata, Bolivie, 1998, 201 p.
- PEEMANS POULLET, Hedwige, 2000, «La miniaturisation de l'endettement des pays pauvres passe par les femmes... », *Féminismes et développement. Chronique féministe*, n° 71/72, février/mai, Bruxelles, pp. 60-66.

- PETRAS, Jaime, 2001, *Imperialismo y barbarie global. El lenguaje imperial, los intelectuales y las estupideces globales*, Ediciones pensamiento crítico, Colección Nuestra América, Bogotá, 275 p.
- ROBERTS, Penelope A., 2001, «L'accès des femmes rurales à la main-d'œuvre en Afrique de l'Ouest», *Genre et économie. Un premier éclairage*, BISILLIAT Jeanne, VERSCHUUR Christine (dir.), Cahiers genre et développement, n° 2, L'Harmattan, Paris, pp. 195-213. Première édition en anglais, 1988, in *Patriarchy and Class*, SICHTER, S.B., PARPART, J.S. (eds.), Westview Press, Boulder, pp. 97-114.
- SEN, Amartya, 1990, «Development as Capability Expansion», *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, GRIFIN, Keith, KNIGHT, John (eds.), Macmillan, London.
- THAIS, Coral, RANSOM, Pamela, 2001, *Women and Information for Participation and Decision Making in Sustainable Development in Developing Countries*, REDEH-Brasil, WEDO. Document de travail présenté à la Conférence internationale de Jagdschloss Glienicke, 10-12 janvier 2001, Berlin.
- VARIAS LOCAS DEL MUNDO, 1999, *Yo tengo tantas hermanas...*, déclaration à la 8^e Rencontre féministe latino-américaine et des Caraïbes, mimeo, Juan Dolio, 2 p.
- VILLOTA, Paloma de, 1999, «Reflexiones sobre el IDH relacionado con el IDM-IDG del PNUD. La desigualdad de género en España», *Globalización y género*, VILLOTA, Paloma de (Ed.), Editorial Síntesis, Economía, serie: actualidad, Madrid, 415 p., pp. 109-166.
- WORLD BANK, 2000, *Attacking Poverty: World Development Report 2000-2001*, Banque mondiale; Oxford University Press, Washington.

LA COORDINADORA¹ : LA FEMME DANS LA GUERRE DE L'EAU À COCHABAMBA²

Alexandra FLORES

Dès les premières mobilisations qui secouèrent la ville de Cochabamba (Bolivie), une grande confusion régnait à propos du mouvement «Coordination pour la défense de l'eau et la protection de la vie» (*Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida*). On commentait ces événements, en se demandant secrètement: «Qui peut bien être la femme qui coordonne les manifestations? Qui est donc cette *Coordinadora*? » Cependant, la participation de la femme à cette révolte va bien au-delà de cette simple anecdote.

La Coordinadora, organisation composée de femmes, d'hommes, de retraités, d'étudiants, de chômeurs et de travailleurs autonomes, dirigeait le mouvement pour la défense de l'eau lorsqu'en novembre 1999, le gouvernement bolivien, dans le cadre de sa politique de privatisation, signa un contrat, dans des conditions quelque peu obscures, qui

¹ *Coordinadora*: vocable féminin qui désigne, en espagnol, soit une personne coordinatrice, soit une organisation coordinatrice; d'où la confusion évoquée dans l'article.

² Cet article est le résumé de la présentation «La coordinadora: Una "mujer" que luchó en la guerra del agua».

Traduit de l'espagnol par Yves Le Scieller.

attribuait la concession des services de l'eau et son assainissement à un consortium privé dont l'actionnaire majoritaire était la société multinationale Bechtel. Dans ce contrat, une loi stipulait également la commercialisation de ce service.

Au mois de décembre de cette même année, les tarifs du Service des eaux subirent une augmentation atteignant jusqu'à 300%. En avril de l'année suivante, cette situation poussa la nouvelle population active constituée de jeunes, de femmes et d'enfants à descendre dans la rue pour exiger la résiliation du contrat et une modification de la loi sur l'eau afin de garantir à celle-ci sa condition de bien collectif.

Après de violentes répressions de la part du gouvernement, qui provoquèrent des centaines de blessés et la mort d'un jeune homme de 17 ans, le Service des eaux revint aux mains du peuple.

Malgré les violences subies, ces mobilisations nous ont apporté des expériences positives. Non seulement nous avons récupéré cette entreprise de distribution d'eau, mais nous avons également obtenu la possibilité de participer aux décisions qui touchent nos intérêts. A l'heure actuelle, l'entreprise de gestion des eaux est en cours de restructuration, et nous y participons tous grâce à nos représentants au sein de la direction.

LES TRANSFORMATIONS DES RAPPORTS DE GENRE ET L'ACCÈS AU POUVOIR DANS LE QUARTIER DE SANTIABA, SÉNÉGAL

Mohamadou ABDOUL

INTRODUCTION

Cette communication présente les résultats d'une recherche-action menée au Sénégal par une ONG engagée dans l'appui aux initiatives de développement à la base. Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un programme MOST (Unesco) en deux phases sur le thème «Villes, environnement, rapports sociaux hommes-femmes», coordonné par la Commission nationale suisse pour l'Unesco. Au cours de la première phase (1997-2001), l'équipe sénégalaise de ce réseau de recherche a produit une étude sur «Les rapports sociaux hommes-femmes à travers les activités économiques féminines et la gestion du cadre de vie. Cas de Santiaba (Thiaroye-sur-Mer)»¹. La seconde phase (2002-2004) actuellement en cours permettra à l'équipe du Sénégal de traiter, toujours sur le même terrain, du sujet «Femmes et hommes dans l'espace public

¹ In: François Hainard et Christine Verschuur (éd.), *Femmes dans les crises urbaines. Relations de genre et environnements précaires*, Karthala; MOST (Unesco), Paris, 2001.

local. La participation au débat public et à la décision politique (commune d'arrondissement de Thiaroye-sur-Mer)».

Il s'agit là d'une continuité dans la démarche de l'action sur le terrain de l'ONG et dans les problématiques de recherche-action que nous menons depuis quelques années déjà. En effet, après avoir exploré les évolutions des relations hommes-femmes relativement à la crise économique et à son impact sur la décision dans les ménages, l'équipe approfondit ces rapports au sein de l'espace public local², c'est-à-dire dans la commune d'arrondissement et au-delà dans la ville. Bien évidemment, les aspects liés à la connexion du local à l'environnement économique national et international sont intégrés dans l'analyse.

Avant de présenter les résultats de cette première phase, mais également les fondements théoriques et méthodologiques de la recherche-action en cours et les premiers enseignements que nous en avons tirés, nous souhaitons décrire brièvement le cadre dans lequel nous intervenons et sur lequel portent nos observations sur les relations de genre relativement à la prise de décision.

Santhiaba est un quartier situé dans la commune d'arrondissement de Thiaroye-sur-Mer, qui elle-même fait partie de la ville de Pikine, constituée en 1952 comme la grande zone d'extension de Dakar. À l'instar de plusieurs contextes urbains africains, ce terrain est marqué par une urbanisation galopante, une croissance démographique forte, des difficultés économiques et une précarité environnementale. Cet espace est également le lieu d'une forte dynamique économique (activités liées à la pêche et au secteur informel) et d'une émergence des acteurs (parmi lesquels les femmes) engagés selon diverses modalités et à des niveaux

² Cette même problématique est inscrite dans le programme de recherche sur «Cities, Governance and Civil Society in Africa», du réseau de recherche sur le thème «Urban Governance, Gender and Market» du Nordic Africa Institute auquel nous avons participé. Nous y avons traité un sujet sur «La gouvernance urbaine et les relations de genre. Le cas du marché de la commune d'arrondissement de Thiaroye-sur-Mer (ville de Pikine, Sénégal)». Ce thème a été présenté au cours d'un atelier tenu à Bamako du 9 au 11 septembre 2002.

divers de regroupement et d'organisation dans la survie des ménages et dans le développement local. Il découle de cette effervescence des enjeux de pouvoir entre plusieurs instances locales et plusieurs légitimités. C'est dans ce contexte-là que nous analysons les rapports sociaux hommes-femmes à travers plusieurs modes de recueil d'informations: observation, entretiens, réunions de groupe, animation d'ateliers, etc.

RÉSUMÉ DE LA PREMIÈRE PHASE DE LA RECHERCHE

La phase 1 (1997-2001) de la recherche de l'équipe sénégalaise du réseau MOST (Unesco) sur «Villes, environnement, rapports sociaux hommes-femmes» avait montré que le *respect de l'autorité masculine* dans les rapports conjugaux est une réalité à Santhiaba, en dépit des mutations intervenues dans le paysage urbain et dans les rapports sociaux de genre. Cet état de fait est très fortement sous-tendu par les référents socioculturels et l'invocation de la tradition et de la religion, qui tempèrent quelque peu la «crise de la dette familiale», c'est-à-dire le fait que l'homme n'assure plus seul la subsistance du ménage et que par conséquent son droit régalien sur la famille s'est quelque peu émoussé.

La crise de la dette familiale, fondement matériel de la domination masculine dans le foyer, se manifeste par une *irruption des femmes dans la sphère publique*, notamment à travers les activités génératrices de revenus. Ce faisant, elles participent de façon très déterminante aux dépenses des ménages en même temps qu'elles subviennent à leurs propres besoins. En effet, les difficultés économiques rencontrées par les hommes, à qui est attribué le rôle d'assurer les dépenses de la famille, se traduisent par un accroissement important des activités économiques des femmes et de leur sortie de la sphère privée. Mais en dépit de ce fait majeur, les représentations, la structuration des statuts et la hiérarchie des rôles ne sont pas remises en cause de façon directe et consciente: aucun mari ne semble considérer cette évolution comme une perte de pouvoir au sein du ménage et les femmes déclarent presque unanimement qu'elles «*aident leur époux*» en complétant les revenus de la famille et en prenant en charge leurs propres besoins.

Mais une analyse plus fine montre que les effets conjugués des changements intervenus dans l'environnement urbain et des conséquences du travail extérieur de la femme modifient le contrôle patriarcal sur les personnes et sur les ressources, qui devient plus lâche. Il y a manifestement une *crise des rôles masculins*, même si l'autorité des hommes n'est pas fondamentalement remise en question. Les femmes gagnent *quelque pouvoir dans le foyer* et une *reconnaissance sociale* dans la communauté. Au total, on peut affirmer que la crise de la dette familiale entraîne une crise des rôles masculins.

La crise des rôles masculins ouvre aux femmes des brèches dans la sphère publique, où elles participent à la gestion de l'environnement et du cadre de vie. Aussi l'étude a-t-elle également révélé que les femmes sont effectivement impliquées dans bien des activités à caractère communautaire et d'intérêt général. Même leurs organisations professionnelles, à orientation économique, recèlent une dimension de service public. *Mais cette présence dans la sphère publique, si elle est socialement valorisée, n'est pas pour autant reconnue politiquement.* Ce faisant, les femmes sont, dans l'espace public, frappées d'invisibilité et par conséquent participent peu ou pas du tout à la décision, du moins au sein des instances formelles.

UNE VOLONTÉ DE PARTICIPATION DES FEMMES AUX INSTANCES DE DÉCISION LOCALES

La participation des femmes aux instances de décision locales consiste, dans la plupart des cas, à faire part de leurs préoccupations aux structures de décision des hommes à travers un canal hiérarchique, mais ce ne sont pas elles qui arrêtent directement les décisions. Il est parfois fait appel aux femmes leaders (événements politiques par exemple), mais jamais dans le cadre de décisions relatives à la gestion des problèmes quotidiens. L'exercice du pouvoir par les femmes s'opère par l'activation des réseaux, le plaidoyer et le lobbying. Ce faisant elles participent effectivement à la prise de décision. Mises à l'écart des organes de pouvoir et de décision formels, elles investissent les canaux familiaux et les

réseaux sociaux, plus souples, fluides et éphémères que ceux, rigides, des hommes.

Les femmes ont pris conscience que l'épargne et leur organisation sous forme de groupements divers permettent de renforcer non seulement leurs capacités économiques, mais aussi leurs rôle et place dans la gestion des activités d'intérêt communautaire. Même si les apparences montrent qu'elles sont marginalisées dans les instances de décision et de gestion locales, il apparaît que des évolutions sont en cours aussi bien dans l'espace privé que dans les organisations et groupements communautaires.

LES FEMMES DANS LA DYNAMIQUE LOCALE : LA LUTTE CONTRE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT

Il est communément admis aussi bien par les hommes que par les femmes que ce sont ces dernières qui sont concernées en premier lieu par les questions de salubrité. Elles se voient attribuer cette fonction parce qu'elles s'occupent du nettoyage et de la bonne tenue du foyer. La collecte et la gestion des ordures ménagères sont, dans cette perspective, considérées comme une extension vers l'espace public de leur activité à l'intérieur des foyers. Quoi qu'il en soit, elles sont en première ligne, comme en atteste leur dynamisme dans le processus de mise en place du projet de précollecte des ordures ménagères à Santhiaba.

Leur implication dans ce projet a, sans aucun doute, prouvé aux hommes leur volonté de peser dans la décision en ce qui concerne les activités et projets d'intérêt communautaire. En cela, elle a effectivement participé de leur *empowerment*, en leur donnant une plus grande visibilité dans les efforts d'amélioration du cadre de vie. De plus, elles disposent de mécanismes de participation dans les prises de décision propres à contourner le monopole quasi exclusif des hommes en la matière.

L'«EMPOWERMENT» DES FEMMES

L'empowerment économique des femmes se traduit par une reconnaissance sociale accrue. Cette dernière passe entre autres par davantage de participation à la prise de décision dans les ménages. Le travail à l'extérieur a ouvert à la femme des brèches vers une relative autonomie, notamment en ce qui concerne la gestion de son budget et la détention d'une parcelle de pouvoir. Écoutons plutôt cette femme mariée: «Le commerce m'a donné beaucoup de pouvoir dans les prises de décision dans le ménage. S'il y a par exemple une chose à faire ou à acheter, tant que je ne suis pas là, aucune décision ne sera prise par rapport à cela. Je suis devenue incontournable dans la famille.» Preuve que les habitudes évoluent et que les représentations sur les rôles et le statut respectifs des hommes et des femmes sont en décalage avec la réalité concrète.

Car la réalité est que les femmes manifestent une volonté de ne plus dépendre entièrement des revenus de leur mari. La volonté d'autonomie, dans le respect de l'autorité maritale, est une réalité à Santhiaba. Elle est manifeste à travers des propos du genre «Une femme ne doit pas être totalement dépendante de son mari» ou encore «Même si ton mari travaille, il faut lui montrer que tu peux te débrouiller toute seule». Le travail à l'extérieur confère aux femmes un sentiment d'indépendance et une considération de la part de leur mari, des voisins, du quartier, qui leur vouent respect et admiration. Ce sont là autant de facteurs qui les motivent davantage à développer leurs activités économiques, à s'employer à dépasser le cadre strict de la subsistance de la famille et à renforcer leurs capacités de gestion. Cette jeune femme pas encore mariée affiche de grandes ambitions: «Je fais du commerce. Je pars en Gambie pour payer de la marchandise que je revends ici dans le quartier, et cela me permet d'avoir des économies et de gagner honnêtement ma vie. Je souhaite développer mon capital commercial afin de satisfaire mes besoins et ceux de ma future famille avec l'aide ou non de mon mari. J'ai déjà commencé à épargner à la mutuelle de crédit et d'épargne du quartier, espérant pouvoir bénéficier ultérieurement d'un prêt qui me permettra de voyager en Turquie ou en Asie et de ramener des marchandises.» Que ce soit à titre individuel ou dans un cadre collectif, les femmes s'acheminent vers un changement d'échelle d'inter-

vention économique. D'ores et déjà des voix s'élèvent pour exhorter à plus de solidarité entre les femmes, ainsi que le conseille cette responsable de groupement: «Je voudrais que [les femmes] se réunissent et discutent entre elles pour voir ensemble comment elles peuvent faire pour développer leurs activités, surtout pour celles qui en ont déjà, et trouver des occupations pour celles qui n'en ont pas.» Ce conseil est entendu, car les groupements de femmes sont en pleine expansion dans le quartier et constituent les pôles économiques les plus dynamiques. Les femmes ont pris de l'avance sur les hommes en matière de regroupement économique et l'on assiste à l'éclosion de groupements d'hommes sur le même modèle.

Mais elles se heurtent, le plus souvent, à des goulets d'étranglement comme le sont les contraintes de la subsistance et le manque de formation. Partant, on comprend aisément le dilemme de cette femme lorsqu'elle dit: «Pour l'instant, à cause des charges familiales, je ne parviens pas à économiser de l'argent. Seule condition qui me permettra de développer mon commerce à l'avenir», et quand cette autre renchérit: «Je regrette de n'avoir pas fait les bancs car aujourd'hui, je suis incapable de lire, encore moins de faire des calculs en chiffres concernant mes recettes. Et pour le faire, je fais appel à mon fils et je suis obligée de lui confier des secrets.»

En réalité, les femmes font preuve d'une capacité d'organisation et de prévision de plus en plus développée. Ce sont elles qui professent que «les tontines doivent disparaître pour laisser la place aux mutuelles en nette progression dans le quartier». Et ce sont encore elles qui se sont montrées pionnières dans les adhésions à la nouvelle mutuelle d'épargne et de crédit.

Elles ont pris conscience de leur poids économique et de leurs possibilités et capacités de jouer un rôle déterminant dans la communauté. «Dans le quartier, dit ce jeune, les femmes sont très dynamiques et participent au développement économique du quartier. Elles sont plus actives que les hommes, mais il faut reconnaître qu'elles sont toujours étouffées par l'orgueil des hommes.»

Quand cette jeune gérante d'un télécentre estime que les femmes «devraient participer un peu plus, à la municipalité, dans les conseils de quartier», une autre ajoute que «les hommes doivent informer les femmes de la tenue des réunions et les impliquer dans toute prise de décision» et une troisième exhorte «les femmes à intégrer davantage les instances de décision et à ne plus laisser aux hommes le pouvoir de décider à leur place». C'est parmi les filles et femmes qui sont allées à l'école que l'on trouve souvent un sens critique par rapport aux pesanteurs traditionnelles (notamment aux rapports hommes-femmes), des projets d'avenir, un désir d'accéder à un emploi plus stable, un engagement communautaire de type associatif.

LES FEMMES DANS L'ESPACE PUBLIC LOCAL

Les rapports sociaux hommes-femmes seront étudiés à travers le concept de relations de pouvoir dans l'espace public local, qui, de notre point de vue, connaît des évolutions importantes eu égard à ce qu'il est convenu d'appeler le «désengagement des pouvoirs publics» de la fonction d'allocation des services et, dans certains cas, à des lacunes dans l'exercice de leur fonction de régulation sociale et politique. Partant, c'est une *reconfiguration progressive des rapports de pouvoir entre différents acteurs de la sphère publique locale* qui se déroule sous nos yeux. Deux phénomènes majeurs sont à la base de ces transformations des rapports de pouvoir : la municipalisation et l'informalisation.

Les contextes urbains africains ont subi des mutations profondes au cours de ces deux dernières décennies. Les réformes néolibérales lancées dans les années 1980 ont fortement marqué les économies africaines et n'ont pas, loin s'en faut, jugulé la crise économique. La persistance de la crise a eu comme conséquence principale le développement progressif et massif de l'informalisation des modes et mécanismes de génération de revenus. La crise a en effet obligé des jeunes, des hommes et surtout des femmes à se lancer dans des activités génératrices de revenus à forte tendance informelle. Le développement des activités économiques informelles est accompagné par une formidable explosion du

mouvement associatif et une prise d'assaut de l'espace public par les organisations communautaires de base, les associations de jeunes, les organisations professionnelles et autres groupements et réseaux. Ce phénomène pose la question du jeu d'acteurs (quels acteurs, complexité des interrelations et diversité des types d'interaction). Dans ce contexte, une attention particulière est portée à l'émergence d'un nouvel acteur dans l'espace public: la femme. Cette irruption renvoie de toute évidence à la relation de genre dans le procès de la gestion urbaine et des pratiques économiques et sociales mais aussi dans les discours au sein de cet espace.

Pendant cette même période, des réformes administratives et territoriales, par la promotion des politiques de décentralisation, ont été mises en œuvre³. Bien qu'étant un pays ayant une longue tradition en la matière, le Sénégal a procédé en 1996 à une réforme majeure, connue sous le nom de *régionalisation*, qui crée, entre autres, la «commune d'arrondissement». Le niveau le plus bas des circonscriptions administratives est ainsi érigé en collectivité locale dotée de ses propres moyens financiers, humains et techniques⁴. En y transférant une partie de ses prérogatives, le pouvoir central étatique cherche à renforcer sa capacité d'intervention notamment en ce qui concerne la satisfaction des besoins locaux en termes d'allocation de services publics et en termes de régulation efficace et optimale de l'espace⁵.

³ Ce processus de réformes administratives et territoriales résulte de la politique de la municipalisation qui, dans les années 1980, promeut un peu partout en Afrique la décentralisation, c'est-à-dire la création de collectivités locales dotées d'une personnalité morale et d'autonomie financière.

⁴ Ces nouvelles communes sont censées promouvoir un développement local parce que très proche des préoccupations des populations (gestion de proximité). Mais force est de constater que les moyens de ces collectivités locales sont dérisoires et l'essentiel de leur budget consacré aux dépenses de fonctionnement. Les investissements nécessaires au développement local sont les parents pauvres de la politique municipale.

⁵ Cette recherche-action survient dans un contexte politique nouveau. Depuis mars 2001, le Sénégal vit en effet sous un régime politique dit de l'alternance, ce qui en soi est historique: le parti socialiste, qui a dirigé le pays pendant quarante ans, a été battu aux élections présidentielles par une coalition de partis d'opposition. Par ailleurs, le pays a connu des élections locales en mai 2002 au cours desquelles le nouveau régime a gagné la quasi-totalité des sièges dans les collectivités locales.

Ces deux phénomènes, le développement des initiatives associatives et professionnelles et leur féminisation de plus en plus poussée d'une part, et la promotion d'une gestion publique de proximité d'autre part, envisagés dans leurs interrelations, permettent de cerner avec précision les rapports de pouvoir dans le cadre de la mission de développement local. En effet, *la rencontre dans l'espace public local d'une variété d'acteurs parmi lesquels les femmes ouvre des perspectives de participation au débat et à la décision politiques et de confrontation/coexistence d'agendas et de programmes et projets divers dans cet espace*. Ce faisant, les différents acteurs sont dans des rapports de *coopération* et de *conflit* selon les enjeux du moment et les intérêts du groupe. C'est dans ce sens que nous envisageons les rapports sociaux hommes-femmes dans la sphère publique: la tension entre coopération et conflit en sont les deux variables analytiques.

La coopération entre les hommes et les femmes se conçoit ici comme une relation d'*échange*, de *négociation* dans le processus de la gestion urbaine, c'est-à-dire dans les débats publics, la prise de décision, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de projets, dans la production des biens et des services, et dans l'organisation de la vie collective de l'espace public. Les éléments à travers lesquels ce rapport s'effectue sont les atouts et les ressources à la disposition des acteurs; l'utilité et la pertinence de ces ressources; la reconnaissance de leur statut d'acteur; le respect des règles du jeu de la coopération et leur degré d'implication dans le processus de gestion urbaine.

Le conflit, quant à lui, est défini non pas comme une rupture de la relation entre les acteurs mais comme un jeu de contrôle et de *maîtrise des enjeux de la relation sociale* par les différents acteurs. Le conflit est alors une donnée constitutive du rapport de coopération entre les acteurs. Partant, il se lit sur le registre de la capacité à percevoir clairement les enjeux de la coopération et à manifester son désaccord avec les règles du jeu, à faire usage de sa marge de liberté pour se soustraire à ces règles en utilisant les atouts et ressources à disposition.

C'est dans cette perspective que l'équipe sénégalaise va s'atteler, lors de la phase 2 du programme «Villes, environnement, rapports sociaux

hommes-femmes», à l'analyse et à l'interprétation des relations hommes-femmes dans la sphère publique. Il s'agira d'une observation empirique d'un espace public local (une commune d'arrondissement et un quartier) dans lequel les mutations en œuvre sont perceptibles dans l'ordre politique, c'est-à-dire dans un processus de reconfiguration des rapports de pouvoir entre différents acteurs et animateurs de la ville dans une approche de genre. C'est la possibilité d'une nouvelle gouvernabilité urbaine dans laquelle les femmes soient impliquées que nous essayons non seulement d'examiner en termes de recherche mais aussi de promouvoir en termes d'*empowerment* des femmes.

Pour ce faire, la recherche-action privilégie plusieurs sites d'observation et niveaux d'interaction divers. Ces sites d'observation sont :

- un site de transformation et de commercialisation des produits halieutiques, Pencum Sénégal, occupé par des femmes qui interagissent entre elles et avec des hommes – les responsables du service déconcentré de l'Etat, en l'occurrence le Service départemental des pêches, les mareyeurs et fournisseurs des produits halieutiques pour les femmes, les employés des femmes, les décideurs, etc. ;
- un projet de précollecte des ordures ménagères, géré par un comité de femmes de Santhiaba ;
- un projet de mise en place d'une mutuelle de santé qui connaît une forte divergence entre deux structures représentatives de la commune : l'Union locale des GIE (groupements d'intérêt économique) de pêche (structure mixte dominée par les hommes) et le réseau Lebougui (structure fédérative de plusieurs associations féminines).

Ces sites d'observation seront bien évidemment complétés par des analyses des relations de genre remarquées dans cet espace public local à quelque niveau que ce soit (maraîchage, gestion du marché, etc.) du moment que notre observation de ce qui se passe dans la zone est quasi quotidienne.

La recherche-action consistera à faire un travail de repérage des contraintes, blocages et obstacles à la participation des femmes dans le débat public et à la prise de décision. Mais nous nous intéresserons également aux manières des femmes de participer à ces débats et aux prises de décision, notamment à leur influence sur les élus et décideurs locaux, leur implication effective et directe ainsi que leurs stratégies de plaidoyer et de lobbying. Au cours de la recherche-action, l'équipe identifiera, avec les concernées, les moyens de lever les obstacles et de promouvoir leur implication dans la décision et la gestion du cadre de vie.

CONCLUSION

Au total, l'on peut retenir que les évolutions en cours dans les contextes urbains africains et leur traduction économique et politique ont mis à rude épreuve l'autorité des hommes sur les ressources et les biens, et par ricochet sur les personnes. Les rôles masculins dans les foyers, fondement de cette autorité, sont manifestement en crise. Cette situation ouvre des brèches pour les femmes en faveur de leur implication active dans la sphère publique. Il en résulte un jeu d'acteurs assez complexe dans lequel, par la négociation, la complémentarité mais aussi le conflit, les femmes cheminent vers une plus grande autonomie dans l'action locale.

Ces jeux d'acteurs et ces enjeux de pouvoir posent en dernière analyse la question de la démocratie participative, qui en est à ses balbutiements et dont le triomphe se fera avec la pleine collaboration entre tous les acteurs sans exclusive.

TRANSFORMATIONS DES RELATIONS DE POUVOIR ENTRE HOMMES ET FEMMES : DU NIVEAU DOMESTIQUE AU QUARTIER

Christine VERSCHUUR

LA RECHERCHE à Santhiaba présentée lors de ce colloque par Mohamadou Abdoul apporte des éléments de réflexion sur les rapports entre la mondialisation, les transformations économiques, celles du travail des femmes et celles des relations de pouvoir au niveau domestique, et enfin sur leurs liens avec un plus grand accès aux décisions dans le quartier. Ce travail s'insère dans un projet plus vaste dont je présenterai les contours, intitulé «Villes, environnement et rapports sociaux entre hommes et femmes», réalisé dans le cadre du programme MOST de l'Unesco.

Deux raisons nous ont poussées à présenter ce projet dans ce colloque. La première est qu'un des objectifs de ce projet MOST est de réfléchir au rôle que la recherche peut jouer pour influencer la définition des politiques publiques dans un sens qui réponde mieux aux besoins et intérêts de tous, avec des relations de genre équitables, en tenant compte des femmes au moins autant que des hommes. La seconde raison concerne le thème sur lequel ce projet travaille. En effet, la question centrale de la recherche porte sur l'accès, en termes de genre, aux décisions dans les politiques urbaines environnementales.

LES QUESTIONS SUR LE FACE-À-FACE ENTRE TERRAINS ET PROJETS DE RECHERCHE-ACTION

J'aimerais ici vous faire part de quelques questions que je me suis posées, en tant que coordinatrice, avec François Hainard, du projet de recherche MOST (Unesco) «Villes, environnement et rapports sociaux entre hommes et femmes», d'une part, et en tant que coorganisatrice, avec Fenneke Reysoo, de ce colloque, d'autre part. Quels apports tirer de ce colloque pour une recherche comme la nôtre, qui est menée depuis maintenant près de sept ans dans le cadre de ce projet? Comment une institution comme l'iuéd pourrait-elle, de son côté, tirer profit de la réflexion qui se tient dans ce colloque?

Il nous semble, au sein de l'équipe de préparation du colloque, que c'est au niveau des orientations pour la recherche dans une perspective de genre, et au niveau des réflexions sur les rapports entre la recherche et la définition des politiques publiques, que l'iuéd ou d'autres institutions de ce type devraient pouvoir s'inspirer d'un tel événement.

Si un des objectifs des programmes de recherche-action en réseau (comme ceux qui sont présentés durant le colloque) est d'influencer les politiques publiques, dans le contexte de la mondialisation, les questions suivantes se posent alors également:

- Ces recherches contribuent-elles à comprendre et à expliquer les mécanismes qui perpétuent ou modifient les rapports sociaux de genre étudiés, et notamment l'accès inégal au pouvoir et les résistances à une modification de cet accès inégal?
- Les programmes de recherche-action déclenchent-ils une prise de conscience transformatrice parmi les acteurs et actrices, au sein des mouvements de base? Développent-ils leurs capacités de négociation?
- La production de connaissances et leur diffusion permettent-elles d'inspirer – s'il y a une volonté politique de changement – ou de faire pression sur la définition des politiques publiques?

Dans le contexte de la mondialisation et des déplacements de lieux de pouvoir, ces questions prennent un relief particulier.

L'ENVIRONNEMENT, LES VILLES ET LES RELATIONS DE GENRE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

Dans le contexte de la mondialisation, la gestion et le contrôle de l'environnement urbain constituent l'un des grands défis du ^{xxi}^e siècle. Dans les pays du Sud, les problèmes de la ville et de son environnement se posent avec une acuité et une urgence encore plus grandes qu'ailleurs. La population urbaine représentera en 2005 la moitié de la population totale de ces pays, alors qu'elle n'en constituait que le quart en 1975. Ces pays compteront plus de 4 milliards de citoyens en 2025, alors qu'aujourd'hui les gouvernements ne peuvent déjà plus faire face aux besoins les plus urgents. Les inégalités sociales s'approfondissent; la mondialisation et le néolibéralisme ont des incidences considérables sur les transformations du travail, notamment celui des femmes, sur l'accès aux services de base (comme l'illustre «la guerre de l'eau à Cochabamba», présentée durant ce colloque) et sur les rapports sociaux et de genre.

Le décalage entre l'ampleur de ces problèmes et les mesures qui sont prises est flagrant: les décisions sont arrêtées, sauf exceptions, sans la participation des habitants des quartiers et en particulier des femmes, pourtant les plus concernées et impliquées pour résoudre les problèmes.

Adopter une perspective de genre dans l'analyse du développement urbain permet d'observer que les hommes et les femmes perçoivent, vivent et utilisent leur ville différemment, compte tenu de leurs rôles et responsabilités respectifs dans une division du travail façonnée selon le genre. Or, la recherche sur les questions urbaines, en dehors de travaux récents sur l'emploi et le marché du travail, est restée myope quant aux distinctions des besoins entre hommes et femmes ainsi qu'aux différentes représentations, propositions et contributions au fonctionnement des villes qu'ils et elles ont. Les relations de genre exprimant des relations de pouvoir, tant dans la sphère domestique que publique, les inégalités qui en découlent se traduisent au niveau de la ville par des inégalités en termes d'accès aux processus de décision – la ville étant un lieu où sont expérimentées des négociations sur la gestion des biens publics.

Inclure une perspective de genre dans la recherche sur le développement urbain passe ainsi par une réflexion sur l'accès plus équitable des femmes au pouvoir. C'est pourquoi nous avons abordé dans cette recherche, de manière centrale, les processus d'*empowerment*, que nous avons définis comme le développement des capacités de négociation, aux niveaux domestique, local ou global, pour un accès plus équitable aux processus de prise de décision.

LE PROJET MOST (UNESCO)

«VILLES, ENVIRONNEMENT ET RAPPORTS SOCIAUX ENTRE HOMMES ET FEMMES»

Le projet de recherche présenté par le comité suisse MOST de l'Unesco a débuté en 1997, avec le soutien de la coopération suisse et du programme MOST de l'Unesco. Il comporte un réseau de chercheurs de diverses disciplines en sciences sociales dans sept pays situés en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest et en Europe de l'Est, coordonné par une équipe basée en Suisse. Le projet a adopté une méthodologie de recherche-action et la recherche s'est construite sur une approche comparative et pluridisciplinaire dans différentes villes.

Les terrains concernés sont :

- au Sénégal, le quartier de Santhiaba dans la commune de Thiaroye-sur-Mer, ville de Pikine;
- au Burkina, le quartier Hamdalaye («secteur 10») à Ouagadougou;
- en République dominicaine, les quartiers La Ciénaga y Los Guandules à Santo Domingo;
- en Argentine, le quartier San Cayetano dans la ville de Campana, non loin de Buenos Aires;
- au Brésil, la favela Gamboa II, dans la ville industrielle de Santo André, proche de São Paulo;
- en Bulgarie, la ville de Iambol, à l'intérieur du pays, puis, depuis 2002, à Mladost, un quartier de Sofia;
- en Roumanie, le quartier de Zabrauti à Bucarest;

– et, depuis 2000, un nouveau terrain à Cuba, dans un quartier de La Havane¹.

Parmi les conclusions auxquelles notre recherche a abouti, nous pouvons relever :

- la prise en charge de problèmes environnementaux par les femmes permet parfois un *empowerment* des femmes, mais reste dans d'autres cas une simple extension de leurs rôles reproductifs;
- le travail sur les identités de genre, auprès des hommes et des femmes, est essentiel pour transformer les relations de genre, les relations de pouvoir entre hommes et femmes, le rôle des hommes et des femmes dans les organisations de base, et donc les rapports que celles-ci entretiennent avec les autres instances de décision dans les villes;
- les transformations économiques ont un impact important sur les modifications des relations de pouvoir entre hommes et femmes au niveau domestique, ce qui n'est pas sans influence sur le rôle que les femmes peuvent jouer dans les organisations de base ou dans les instances formelles de pouvoir au niveau local;
- les blocages et les résistances à un accès équitable, en termes de genre, aux décisions sont parfois plus tenaces au niveau de l'imaginaire et domestique qu'aux divers niveaux publics.

De multiples autres pistes de réflexion ont été ouvertes par cette recherche. Celle-ci tend, par la méthodologie adoptée, à suivre un temps de recherche linéaire, et rebondit en fonction des événements ou changements vécus par les acteurs.

Les exemples qui suivent illustrent soit les possibilités d'influencer les décisions dans un sens qui prenne en compte les intérêts et besoins de genre, soit, au contraire, les retombées négatives vécues par les femmes, avec la mondialisation, sur les entreprises qu'elles mènent pour améliorer l'environnement urbain.

¹ De plus amples informations sur le projet dans son ensemble, sur les terrains concernés et sur les recherches en cours peuvent être trouvées dans les différentes publications réalisées à ce jour (voir bibliographie en fin d'article), ainsi que sur le site Internet du programme MOST de l'Unesco, <www.unesco.org/most/p66.htm>.

LES TITRES DE PROPRIÉTÉ DES LOGEMENTS À GAMBOA (BRÉSIL)

Le logement est l'espace où les femmes réalisent une grande partie des tâches dans le domaine de la reproduction, qui leur reviennent presque entièrement, ainsi qu'une partie importante de leurs tâches de production (travail à la pièce, dans le secteur informel...). Le logement est perçu différemment par l'homme ou la femme. Alors que pour l'homme, il fait office de «dortoir», pour la femme, il est souvent l'endroit où s'enchevêtrent le domestique et le productif.

De même, parce que les femmes sont aussi généralement plus présentes que les hommes au niveau du quartier où elles réalisent des tâches reproductives et d'ordre communautaire, elles sont aussi autrement exposées et affectées que les hommes par les problèmes environnementaux de cet espace à proximité du logement.

Malgré ses graves insuffisances dans les quartiers dont nous traitons, le logement représente une valeur essentielle, même si elle est différente, pour l'homme et la femme. Si, pour les hommes, il est davantage synonyme de capital, et est donc échangeable, pour les femmes, avoir un logement correspond à une garantie de stabilité, à une stratégie d'enracinement permettant de tisser des réseaux d'entraide et de solidarité. En être évincée représenterait la fin de l'espoir et de la lutte pour s'en sortir.

La favela Gamboa à Santo André, terrain d'étude de l'équipe brésilienne, est située sous des câbles à haute tension. Un projet de transfert des habitant-e-s de cette favela vers un autre lieu est actuellement en cours. Les associations du quartier ont été consultées sur ce projet. Elles ont été sensibilisées par les membres des groupes de femmes, mais aussi par les chercheur-se-s de ce réseau, à ce constat, à ce sentiment, exprimé par les habitantes, sur l'importance du logement pour les femmes. Les associations de quartier ont donc demandé à ce que, lors du projet de transfert de la Gamboa vers le nouveau quartier, les titres de propriété des logements soient attribués aux femmes plutôt qu'aux hommes, proposition que la municipalité a soutenue. Pour la munici-

palité, sensible aux questions de genre et aux problèmes d'exclusion sociale, il ne s'agit pas là seulement d'un geste politique, en accord avec ses promesses, mais il s'agit aussi d'une stratégie qui lui permettra de mettre en œuvre des programmes sociaux avec une garantie de continuité de la population bénéficiaire. La prise de conscience de l'importance de ce droit de propriété par les femmes, tant de la part des associations de quartier que de la municipalité, est un des résultats de ce travail de recherche-action.

L'ASSOCIATION DE FEMMES LAGEM YAM ET LA BANQUE MONDIALE À OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

La recherche s'est intéressée Lagem Yam, l'association de ce quartier active dans la gestion des déchets, regroupant des femmes. Leurs activités consistent en la collecte de déchets, le compostage de la part organique des ordures, la commercialisation du compost, la diffusion et la réalisation d'ouvrages d'assainissement, ainsi que la sensibilisation auprès de la population à l'hygiène et l'assainissement.

Les débuts des activités de l'association furent difficiles, car elles étaient dévalorisantes pour les femmes; de leur côté, certains hommes étaient réticents devant la mise en place de l'association parce qu'ils craignaient qu'à travers elle, les femmes n'acquièrent une indépendance économique et, comme ils le disaient, n'échappent à leur pouvoir.

Face à l'incapacité des autorités municipales à résoudre les problèmes de gestion de l'environnement dans les villes, diverses initiatives étaient nées, à la faveur de politiques de décentralisation. Les femmes de cette association ont obtenu des résultats appréciables (création d'emplois, nouvelles connaissances sur l'environnement dans le quartier, gestion des déchets); elles sont arrivées à faire passer certaines de leurs idées, à accroître leur auto-estime, à s'organiser, à apprendre à discuter avec les intervenants de la ville. Ce rôle et ces responsabilités nouvelles des femmes pourraient être considérés comme un début d'*empowerment* et contribuer à une transformation des relations de genre et à une prise en compte de leurs rôle et vision dans les politiques d'assainissement des

villes. Cependant, les initiatives n'ont pas été soutenues; elles sont au contraire en train d'être anéanties par le décideur dominant actuel à Ouagadougou qu'est la Banque mondiale.

En effet, les femmes ont subi un revers qui risque d'être fatal pour le futur de leur projet. D'une part, le lieu qu'elles utilisaient pour le compostage leur a été supprimé, mettant en jeu la survie économique de l'association. Un endroit éloigné leur a été attribué à la place, qu'elles ne peuvent utiliser sans acquérir de nouveaux moyens de transport coûteux si elles veulent conserver une rentabilité économique. D'autre part, il est prévu que la collecte d'ordures soit privatisée, et elles seront évincées de cette activité. Cette nouvelle situation a été imposée par le «Plan de développement urbain» mis en place par la Banque mondiale à Ouagadougou. Dans le cadre de ce plan, la ville a été divisée en secteurs et la collecte des déchets sera attribuée par appel d'offres à des entreprises privées. L'association Lagem Yam n'a aucune chance d'entrer en concurrence avec les entreprises privées qui vont se voir attribuer les marchés des déchets. Tout le travail parallèle développé par l'association (éducation à l'environnement et à l'assainissement) ainsi que la création d'emplois seront réduits à néant. Malgré l'organisation en fédération de diverses associations de la ville comme Lagem Yam, il faut s'attendre à ce que ces initiatives soient écrasées par la privatisation. Un fort sentiment d'impuissance, tant de certains responsables de la ville que des responsables des associations, est apparent devant leur mise à l'écart des décisions.

Notre recherche en réseau veut approfondir la réflexion, suivre les déroulements des actions et de la recherche sur le terrain, observer et soutenir, s'il le faut, les tentatives des associations de base, où les femmes jouent un rôle prédominant, et des fédérations d'associations pour peser sur les décisions.

L'ENGAGEMENT DES FEMMES DANS LE QUARTIER DE SANTHIABA (SÉNÉGAL)

Au sujet des processus en cours dans le quartier de Santhiaba, je vous renvoie à l'exposé du responsable de l'équipe de recherche de notre projet au Sénégal². De nombreuses femmes ont des responsabilités économiques grandissantes au sein des ménages et obtiennent, dans les «groupements d'intérêt économique» (GIE), des bénéfices relativement importants, gagnant une reconnaissance croissante auprès des hommes et au niveau du quartier. Elles se sentent encouragées, s'affirment et, dans le contexte de la mondialisation, avec des services publics de plus en plus défaillants, s'engagent dans des initiatives comme la mise sur pied d'une mutuelle autogérée de santé, ou une entreprise collective de gestion des ordures. Et ce n'est pas par hasard que l'on trouve maintenant des conseillères municipales dans cette commune qui auparavant n'en comptait aucune. On observe une modification subtile des rapports entre hommes et femmes, même s'il n'y a pas de contestation ouverte des rapports de pouvoir, ni au niveau conjugal, ni encore moins au niveau des instances traditionnelles de pouvoir, encore puissantes et dominées par les hommes, les anciens. La reconnaissance sociale grandissante des femmes ouvre la voie à des processus de développement des capacités de négociation et de transformation. De nouveaux espaces de négociation de la gestion des biens publics se dégagent, dans lesquels des femmes ont gagné leur mot à dire.

Les processus étudiés à Santhiaba montrent les liens entre le renforcement des capacités économiques des femmes et leur plus grande participation aux prises de décision, tant au niveau domestique qu'à celui du quartier. La dimension collective des activités économiques et l'importance des bénéfices jouent un rôle dans le renforcement du pouvoir de ces femmes. Lorsqu'elles obtiennent de petits gains en dehors d'espaces communs d'action, il semble que les femmes restent plus soumise et absente des lieux de décision et d'action.

² Abdoul, Mohamadou, «Les transformations des rapports de genre et l'accès au pouvoir dans le quartier de Santhiaba (Sénégal). Une expérience de recherche-action».

Revenons maintenant aux questions posées au début de cet article.

1) Quels sont les rapports entre production de connaissances et influence sur les politiques publiques?

Parmi les objectifs de notre recherche MOST se trouve celui de réfléchir aux rapports entre production de connaissances et définition de politiques publiques. Nous voulons approfondir la réflexion, suivre le déroulement des actions et de la recherche sur le terrain, et évaluer l'influence de la diffusion des résultats de la recherche. L'exemple du terrain du Brésil nous a montré que les résultats de la recherche-action pouvaient inspirer des politiques publiques plus sensibles au genre, alors que l'exemple du Burkina montre jusqu'à présent le contraire. Les premières conclusions de cette réflexion feront l'objet d'une prochaine publication.

2) Quels sont les rapports entre mondialisation et transformations des relations de pouvoir entre hommes et femmes?

Dans la recherche MOST, nous avons pu établir des liens entre les transformations économiques induites par la mondialisation et les brèches que ces transformations entraînent, sur certains des terrains étudiés, dans les rapports inégaux de pouvoir entre hommes et femmes. Comme les organisations de base jouent un rôle crucial dans ces processus, nous comptons poursuivre la recherche sur ces organisations: Comment y participent les hommes et les femmes? Quelles sont les transformations ou permanences des identités de genre? Comment se sont construits les mouvements? Qu'en est-il de la légitimation de leur pouvoir, de leur place dans l'espace public local, etc. ?

Les engagements croissants des femmes dans la prise en charge économique des ménages et des problèmes environnementaux dans les villes peuvent entraîner des transformations des relations de genre et de l'accès des femmes au pouvoir, et, en fin de compte, une ouverture vers d'autres engagements politiques. L'exemple de Santhiaba nous l'a montré.

PUBLICATIONS ET INFORMATIONS SUR LA RECHERCHE MOST (UNESCO)

Site Internet: <www.unesco.org/most/p66.htm>.

Hainard, F., Verschuur, Ch., «Filling the Urban Policy Breach: Women's Empowerment, Grassroots Organisations, and Urban Governance», *International Political Science Review*, vol. 22, n° 1, 2001, pp. 33-54.

—, «Städte, Lebensumfeld und Geschlechtsrollen, ein Forschungsprojekt in sieben Ländern des Südens und des Ostens», *Neue Zürcher Zeitung*, 19-20 Januar 2002.

—, «Relations de genre et mouvements urbains de base», *Revue internationale des sciences sociales*, Unesco, n° 177, septembre 2003.

Hainard, F., Verschuur, Ch., et al., *Femmes dans les crises urbaines. Relations de genre et environnements précaires*, Karthala, Paris, 2001.

—, *Empoderamiento de las mujeres en las crisis urbanas. Género, medio ambiente y barrios marginados*, IEPALA, Madrid, 2001.

Brochures sur les terrains, 2002 : au Sénégal (Santhiaba), au Burkina Faso («secteur 10» de Ouagadougou), à Santo Domingo (Los Guandules y La Ciénaga), au Brésil (Santo André), en Argentine (San Cayetano) et en Roumanie (Zabauti).

Vidéo sur Santhiaba (Sénégal) et Hamdalaye (Burkina Faso), 2002, publiée avec le concours du bureau régional de l'Unesco à Dakar.

ENSURING ACCOUNTABILITY OF LOCAL HEALTH AUTHORITIES AND HEALTH SERVICES PROVIDERS TO PEOPLE, ESPECIALLY WOMEN IN BANGLADESH¹

Rina SEN GUPTA

THE ISSUE

The action research project has addressed the issue of developing effective accountability of the State as a critical aspect of the assertion of the citizens' rights. It has done so by (a) Examining how medical care is given in an Upazila Health Complex (UHC) focusing in particular on treatment of women; and (b) Initiating citizen actions and reactivating steady accountability mechanisms.

To achieve this aim, the project tested out some strategies at the local administrative (Upazila) level in order to assess their efficiency and their effectiveness. The project was settled in the Pathorghata Municipality, and involved health care providers, mainly from the local hospital. The objective was to make them accountable to their women patients. This project also informed some women's groups and patients

¹ In collaboration with Gender, Citizenship and Governance Programme, Royal Tropical Institute (KIT), the Netherlands

about their rights to demand and receive proper health support services from government agencies.

Compared to developed countries the maternal mortality rate is 100 to 500 times higher² in developing countries. Most mothers suffer from different diseases related to maternal health, after delivery. It was found in the last International Conference on Population and Development (ICPD) follow up project, implemented by Naripokkho, that a woman suffers simultaneously from an average of 5 to 6 different ailments. The main reasons for this high morbidity were identified: women lack consciousness about their own health needs; they lack knowledge about reproductive health rights and information about the availability of health services for them; women's health needs are neglected by family members; conservative societal practices prevent women from attending health clinics or hospitals; and finally economic constraints reduce the part of family resources spent on women's treatments³.

Three Bangladeshi women die every hour from complications related to pregnancy and childbirth. The current estimated maternal mortality rate (maternal deaths per 1000 live birth) of 4.5 is not only among the highest in the world. It is also unacceptably high in comparison to countries such as Sri Lanka (.8 per 1000 live births). Globally, maternal mortality rate of a country is now considered as an indicator of the overall status of women. In Bangladesh, MMR represents the end point in a life time experience of gender discrimination, neglect and deprivation. But it also reveals the incapacity of the health system to effectively provide services and care for the people. In the last decade of the twentieth century maternal mortality is no longer a challenge to medical science. No new discoveries are needed to save women from death due to pregnancy related causes; the answer lies in the social and political spheres.

Yet, the high rate of maternal mortality continues to be a challenge for Bangladesh. With about four million pregnant women every year, an

² WHO and Unicef, Revised Estimates of Maternal Mortality: A New Approach by WHO and Unicef (Geneva, Switzerland: WHO, 1996).

³ Naripokkho ICPD follow-up report.

estimated six hundred thousand (600.000) women develop complications. Many of these women succumb, their lives ending in pools of blood, in the throes of convulsions or even in the agony of their bodies being torn apart.

About nine million women have survived the rigors of pregnancy and childbirth to suffer from lasting complications such as fistula, prolapsed uterus, inability to control urination and painful intercourse. The disadvantaged situation of girls and women and their adverse social and economic status contribute to the many health and nutritional problems they face⁴. An epidemiological assessment of causes of death among women aged 10 to 50 in Bangladesh was conducted by the Bangladesh Institute of Research for Promotion of Essential and Reproductive Health and Technologies (BIRPERHT) across the nation. Its findings are presented in the table below. As the table shows, the highest percentage (46.6%) of deaths is due to *non-maternal* medical causes. Even deaths from injury and poisoning are more frequent (21.5%) than maternal mortality (20.1%).

The Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) indicates that deaths due to unnatural causes among women are higher than deaths due to maternal complications. Moreover, demographic surveillance data from the International Centre for Diarrhoeal Disease Research of Bangladesh (ICDDR) indicate that nearly 14% of maternal deaths are associated with an injury caused by violence.

One critique of the government's health programme is that services to women tend to concentrate on maternal and reproductive health. But women's health encompasses much more than maternal and reproductive health. No specific services are designed for women who are not sexually active, for those who do not have problems related to reproductive health, or for post-menopausal women in the current health programme of the Bangladesh Government. Findings from Naripokkho's

⁴ HPSP Programme Implementation Plan, draft operational plan for maternal health-emergency obstetric care Annex 8.1.1 page 1 of 104.

other projects such as "Pilot Study on Violence Against Women" and "Monitoring State Interventions to Combat Violence Against Women" also underline the urgent need to shift the focus of health programmes to women's health as a whole.

Table 1
Causes of Death among Women Aged 10-50 Years in Bangladesh⁵

Causes of deaths	Number n=28998	Percent of all deaths	Confidence limit of proportions of all deaths
A. Pregnancy related causes	8562	29.5	28.9-30.3
a) Direct maternal	5831	20.1	19.6-20.6
b) Indirect maternal	1255	4.3	4.1-4.5
c) Abortion	1476	5.1	4.9-5.4
B. Pregnancy associated	684	2.4	2.2-2.6
C. Injury and poisoning	6250	21.5	21.0-21.9
D. Medical causes	13502	46.6	46.3-47.2

Ironically, in spite of the apparent policy focus on reproductive health, the design and quality of services run counter to the real interest of women. As an example, the priority given to reaching high rates of contraceptive prevalence leaves no scope for addressing the potential side effects of contraceptive usage. 82% of total births are still unassisted by any trained health service provider (*Situation of Women in Bangladesh, Policy Leadership and Advocacy for Gender Equality (PLAGE)*, in Ministry of Women and Children Affairs, Government of Peoples Republic of Bangladesh, March 8, 1999). This shows that even for maternal and reproductive health the situation prevailing in Bangladesh is abysmal.

⁵ Hussain R Yusuf, Halida H Akhter, M. Hafizur Rahman, Mahbub-E-Elahi K Chowdhury, Roger W Rochat, Injury-Related deaths among women aged 10-15 years in Bangladesh, 1996-97, *The Lancet*, Vol. 355, April 8, 2000.

THE IMPORTANCE OF THE ISSUE FOR NARIPOKKHO'S OVERALL GOALS

Naripokkho has earned a reputation as an advocacy group for women's health and rights within the Ministry of Health and Family Welfare. Naripokkho's activism in favour of women's health is rooted in the very experience of women. This linkage to the grassroots and the ability to analyse the grassroots experience at national policy and program level has given Naripokkho the opportunity to sit at the table of the government of Bangladesh.

With the objectives, through the ICPD Follow-up project, of "Ensuring Accountability" and enabling local people, particularly women, to hold health services providers and the State accountable for providing appropriate and sensible services to women, Naripokkho has built a reliable partnership with Sankalpa in *Pathorghata* where the Gender, Citizenship and Governance (GCG) action research project was based.

The current project provided Naripokkho with the opportunity to strengthen and widen the model they had started working on in *Pathorghata*. Naripokkho was able to maintain and develop their relations with the health sector at national level, which enabled them to make sure that the lessons learned in *Pathorghata* have the biggest possible national impact. This required Naripokkho to be active and visible and continue to be involved in various government committees on health issues.

INTRODUCTION OF RESEARCH PROJECT

PROJECT GOAL

To improve health services for women at local level in Bangladesh through the reactivation of government instituted accountability mechanisms for health service providers.

OBJECTIVES

1. To make the local health authorities and service providers accountable to people, particularly to women.
2. To make the health authorities and service providers more gender sensitive.

STRATEGIES

1. Give technical support to the members of the Upazila Health Improvement Committee, local leaders and government health services managers. Enable them to objectively assess the situation and resources of health services and to implement adequate measures.
2. Facilitate monitoring and data collection by the local NGO and compilation, analysis, preparation and diffusion of reports on women's health problems.
3. Build the capacity of patients, that is local women's groups and women patients, to hold health services providers accountable.
4. Maintain a link with the Ministry of Health and Family Welfare, the Department of Health Services and the Department of Family Planning.

RESEARCH QUESTION

To what extent do these strategies create accountability at local level and what strategies lead to sustainability and transferability of this effort?

TYPE OF ACTIVITIES UNDERTAKEN

1. Consciousness-raising through training and workshops
2. Identification of the barriers existing between health services providers and patients inhibiting accountability
3. Technical Support to the local NGO and the Upazilla health advisory committee (UHAC)
4. Renewal of advocacy linkages with health authorities at national level
5. Documentation and diffusion

INSTITUTIONAL ACTORS INVOLVED

- Local NGO, Sankalpa
- Elected member of Parliament (*Patharghata* MP)
- Elected members of Pouroshava (Municipality Corporation)
- Elected members of Local Administration (Union Parishad)
- Local journalists
- Women's groups (consumers)
- Patients at the hospital (consumers)
- Members of the Upazila Health Advisory Committee
- Health services providers (Doctors, nurses, paramedics, health educators, family welfare visitors, family welfare assistant, family planning inspectors, health assistants, assistant health inspectors, health inspectors, technicians, medical assistants, Aya/Peon)
- Other health practitioners.

Institutional Framework of the Project Activity

MAIN ASSUMPTION

The assumption underlying the designed strategies and activities is that accountability of health services providers to people and particularly to women can be ensured by re-activating existing administrative structures already in charge of monitoring the quality and effectiveness of local health services, such as the Upazilla Health Advisory Committee. This assumption could turn out to be true under specific conditions: the chosen monitoring unit must become a really participative structure involving State and civil society representatives, such as elected representatives, civil servants, members of local women's groups, journalists. In addition, everyone has to be aware of their rights and responsibilities and work collectively on the quality of health services provided to the people of the area, especially to women. Then in spite of the resource constraints and imperfections in the health infrastructure women's health status will improve. Moreover, the problems that will remain unsolved could then be identified, and recommendations could be made by the UHAC to appropriate authorities – which have the necessary mandate to do so and whose members have access to the highest law making body, the Jatiyo Sangshad (Parliament).

It is also assumed that Naripokkho as an external agency, along with the local partner Sankalpa, would play an enabling role as facilitator and would make the necessary institutional linkages to reactivate the process.

The third assumption is the following. If the strategies applied happened to be successful in the selected locality then the model could be advocated for replication in other parts of the country.

The Health Infrastructure in Pathorghata

ANALYSIS OF THE ACHIEVEMENTS

The following analysis has been made on the basis of the research questions "To what extent do these strategies create accountability at local level and what strategies lead to sustainability and transferability of the UHAC?"

ACTIVITIES TO INITIATE THE ACTION RESEARCH

In collaboration with Sankalpa, Naripokkho focused its activities on two main spheres: the Pathorghata Upazilla Shasthya Prakalpo (the local hospital) and the UPAC. Women using the hospital services were also involved as well as local journalists who acted as a lobbying group. In addition, activities were organised by Sankalpa for the information

of the members of local women's groups – many of whom are regular users at the hospital – and also of the elected members of the UPs and the Pouroshabha in Pathorghata. The objective was to mobilise public opinion and urge them to claim accountability from the health services providers.

Naripokkho carried out the following activities:

- Consciousness-raising on the issue
- Workshops to build capacity and raise awareness among health services providers, users, journalists, etc.
- Survey to assess women's health needs and the quality of health services provided to women
- Monitoring health services provided by the local hospital
- Local advocacy and lobbying to activate the UHAC
- Technical Support to the UHAC
- Alliance with local media to publicise the issue
- Advocacy with relevant Ministries at national level
- Documentation and dissemination

Activity	Description	Output	Actors involved
1. Building alliances with local stakeholders	Three visits were made at the beginning of the project.	<ul style="list-style-type: none"> • Familiarised stakeholders with the objectives and scope of the Action Research Project • Explored the health needs and problems around service provision, with special focus on women's health needs and rights • Sensitised stakeholders about gender dimension of health service provision 	<ul style="list-style-type: none"> • Sankalpa members and staff • Elected members of Pouroshabha • Doctors of local hospital • Local administration • Local journalists
2. Workshops to raise stakeholders awareness	15 workshops with different groups of stakeholders were carried out during the project period. 335 persons attended the sessions.	<ul style="list-style-type: none"> • Shared information on health status of women and women's health issues • Developed understanding about gender inequality and health access • Raised consciousness about violence against women • Developed understanding about male responsibility, especially in reproductive and sexual health • Raised consciousness about rights of users to quality services 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 elected members of Pouroshabha • 22 elected members of 7 UPs • 11 local journalists • 92 women's group leaders • Local health practitioners (such as 23 village doctors, 20 traditional birth attendants) • Services providers from the 7 local FWC • 28 women college students

Activity	Description	Output	Actors involved
3. Survey on women and men's health needs	A semi-structured questionnaire was developed, pre-tested before carrying out a survey among women and men who use the services of the local hospital/ clinics	Assessed the health needs and gaps between needs and provided services.	<ul style="list-style-type: none"> • 122 women users of the hospital out-door services, in-patients, and some men • 50 members of local women's groups.
4. Publication of advocacy material	One booklet on reproductive health was published	<ul style="list-style-type: none"> • Raised general awareness on women's reproductive health needs and the available services. • Raised the profile of Naripokkho as an activist and "expert" on women's health issues 	<ul style="list-style-type: none"> • Seven thousand copies were published; 350 were distributed during the second national conference of grass-roots women organizations. • Naripokkho members are distributing the booklets in different events at Dhaka.
5. Technical support to UHAC	<ul style="list-style-type: none"> • Lobbying on hospital authorities • Lobbying on UNO • Lobbying on elected MP to convene meetings and authorise the UNO to convene meetings in his absence • Facilitating 6 meetings of UHAC between April and December 2002 involving all members. 	<ul style="list-style-type: none"> • Activated the hitherto inactive mechanism to oversee public health services, namely the UHIC • Built the capacity of UHIC to be an accountability mechanism by proposing agendas for improvement of health services, highlighting the problems that the hospital faces in terms of human <p>→</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Members of the Upazila Health Advisory Committee

Activity	Description	Output	Actors involved
		resources, equipment and funds. Helped clear up bureaucratic delays preventing health services from working properly.	
6. Technical support to local NGO, Sankalpa	<ul style="list-style-type: none"> • Providing support throughout the project period, organising meetings, providing materials on the issue • Building local ownership over the GCG intervention • Building local capacity • Ensuring sustainability of the intervention after the GCG project's end. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regular monitoring of the local health facility. • Communicate with the different stakeholders to identify the problems and search for solutions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Research assistant • Director of Sankalpa • Core staff of Sankalpa
7. Monitoring of health services at the local hospital	On-going throughout the project period	<ul style="list-style-type: none"> • Participant observation of the quality of services provided to users • Creating pressure on service providers through the presence of an external observer. • Providing a platform for users to negotiate better services <p>→</p>	

Activity	Description	Output	Actors involved
		<ul style="list-style-type: none"> • Negotiating with services providers for time and space for health education • Providing a space for services providers to discuss the obstacles they face 	
8. Co-ordinating media coverage of the issue	On-going, with special efforts in case of incidents due to negligence.	<ul style="list-style-type: none"> • Creating a public awareness of the need for the health services to be accountable to users • Creating pressure on hospital authority to take remedial steps 	<ul style="list-style-type: none"> • Local journalists • National newspapers
9. Dialogue with the members of UHAC and the Department of Health	A one-day "Dialogue Session" was held on 18th January 2003 at Dhaka with 22 members of the UHA Committee and other dignitaries. The Naripokkho team presented the findings of the 16th months Action Research projects and sought suggestions and next possible steps to improve the conditions of the Pathorghata health services system, health services providers and patients.	<ul style="list-style-type: none"> • Sensitised the UHAC members and senior staff members of Health Department at Dhaka. • Member of Parliament and Upazila Nirbahi Officer committed themselves, in front of the participants, to pay special attention to the improvement of health services, not only including reproductive health, but also health problems linked to violence against women. 	<ul style="list-style-type: none"> • All Upazila Health Advisory Committee members • 4 senior staff members of the Health Department • 2 women Union Council's members • Local journalists

INITIAL OUTCOME OF THE PROJECT

- During the last 10 months 6 UHAC meetings have been held. The UHAC has been active in bringing about a change in the quality of health care. They have tried to solve problems at local level when it was possible, and otherwise have put forward concrete recommendations. On November 28th 2002 an UHAC meeting was called on the initiative of its members without Naripokkho acting as a catalyst. Almost all members were present and the meeting was carried out very successfully. The MP and the UNO have played a major role in making the UHAC effective, which is a very promising indication for healthcare in Bangladesh.
- To its constituents' satisfaction, the MP has funded the repair of the health complex facilities. In a short span of time he was able to arrange for an X-ray machine to be given to the hospital, for rural electification to be implemented and for a new doctor and health workers to be recruited.
- The UNO funded the accommodation for the doctors. He also maintained a link with the doctors and hospital authorities to ensure proper health care.
- Pouroshova members regularly visit the hospital to ensure that women are receiving quality care. The Pouroshova commissioner put up a sign stating 'Do not give money to anyone without a receipt'. He also took on himself to get a sweeper to clean the place.
- The authorities have also tried to help the poor and destitute by coordinating their efforts. They have requested the UHAC to create a Welfare fund for the disadvantaged.
- The state of hygiene and cleanliness of the hospital is now satisfactory.
- In the last 4 months patients have been coming to the health complex in greater numbers (200/300) and all are receiving proper and properly organised treatment after getting a ticket.

- Many people, especially women's groups, are working hard to improve health care services to women – and more and more people feel encouraged to participate in this effort
- Local journalists are raising the issue of women's health in the local papers and writing about the problems faced by the health complex.
- Naripokkho and the local NGOs helped create and maintain communication, cooperation and links between medical care providers and receivers.
- The local NGO has played an important role in ensuring women's participation in health care by regularly monitoring the hospital, collecting data, exchanging views regarding health in the local community and helping to solve arising problems through dialogue. They also played an important role in UHAC meetings' organisation.
- The presence of Naripokkho in various health committees enabled the issues and problems raised at local level to be brought to the attention of the decision-makers at national level.
- Naripokkho also had the opportunity to increase the awareness of these problems in the national and international level meetings of the "PHC".

RECOMMENDATIONS

- The referral system has to be improved. There is a need for coordination between care providers and receivers on this topic.
- The following emerged as issues which needed to be tackled at National Level:
 - a) Ensure the position of doctors nurses at the health complex.
 - b) Carry out pathological tests at the health complex
 - c) Training of TBAs

- d) Improve EOC facilities at the thana level
- e) Stop target-oriented family planning programmes
- f) Regularise UHAC meetings

LIMITS OF THE PROJECT

Eighteen months is a very short time to make care providers accountable for ensuring proper health care. Only a fraction of this enormous problem could be tackled in this time. More time, continuous research, monitoring, identification of local role models, awareness and involvement of the community and work at national level are all needed to address this issue.

FINAL REMARKS

Through this Action Research Project Naripokkho has been able to prove that a conscious step can make a difference. The UHAC has become more sensitive to the issue of accountability to the people of the Pathorghata Upazila health complex. One of the committee members put up a sign board at the front of the hospital saying: "Nobody should pay any money for the services being offered by the doctors at the hospital premises, and if for any reason any money is paid make sure to get a receipt from the concerned authority". Due to the regular presence of project staff, doctors are now attending the hospital in time and the cleanliness of the hospital has also improved.

The Upazila Nirbahi Officer raised the necessary funds to repair the toilet in the hospital premises. The Upazila Family Planning Officer himself voluntarily took the responsibility of supervising the work to minimize the costs. The Chairperson of UHAC who is a Member of Parliament has obtained an X-ray machine for the hospital. The Committee also took the initiative to create a 'Poor Patients Welfare Fund' where a percentage will be earmarked for women patients only.

Thanks to this action research project Naripokkho has been able to identify a key mechanism that can make health services institutions become more responsive to users' needs – it is throwing a bridge between services providers and users, the bridge being in this case the UHAC. Although the UHAC is a formally constituted body, it had never been convened in Pathorghata, like in most other parts of Bangladesh. Through the project activities in fact, Naripokkho firstly worked out in practice what the role and responsibility of UHAC ought to be and also managed to get the UHAC going. Since the formal constitution of the UHAC Naripokkho attended only one of its meetings in five years. During the last phase of the action research project, not less than five consecutive meetings were not only convened but also effectively held with the active participation of all stakeholders.

The research showed that the first step towards the set up of a *system* of accountability of governance institutions is to create a *culture and a demand* for accountability. Through its various meetings and workshops with different categories of health services users, particularly women, Naripokkho created an environment in which users could come and expect sensible and appropriate answers from the services providers. Naripokkho's research team also played the role of a watchdog body, persuading the services providers, particularly the doctors and the nurses of the local hospital, to if not change their ways with the patients completely, at least acknowledge their under-performance and failures. They achieved this result most of the time by providing them with a space where their own problems could be aired and addressed. In cases of negligence of patients Naripokkho used their alliance with the local media to make a public issue of such events, which prompted remedial action by the hospital authorities. In short, Naripokkho demonstrated that a culture of accountability could be built, even in the most apathetic and negligent institutions, if users become conscious of their entitlement to proper services, and can seek redress or influence services providers through a representative body.

Naripokkho's research also showed that formal bodies that are set up to play such a role, namely the UHAC in this context, can be activated if

all stakeholders can be motivated to participate in its functioning process. Naripokkho's role was that of a catalyst, creating a sense of urgency for the issue to be taken up and the UHAC to be activated. It also made it easier to kick start the UHAC by providing it with a blue print of the supervisory role it can effectively play and the strategies it can follow. Then could be added its own strategies and activities that had proven impact on initiating behaviour change among health services providers. By working in collaboration with a local NGO, the action research project has also laid grounds for the endeavour to be sustainable, with the possibility that Sankalpa will continue to play the facilitating role in maintaining the demand for accountability among the users.

To draw general conclusions from this action research project, building formal supervisory structures cannot alone ensure accountability of governance institutions. What is required in making institutions accountable to the public they are supposed to serve is both a culture of and a demand for accountable services and an active partnership between State and civil society stakeholders. To secure accountability in the governance of service providing institutions, such as the health services institutions, users and services providers have to participate equally in its management.

QUELQUES RÉFLEXIONS D'UNE ANCIENNE PRÉSIDENTE DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Elisabeth REUSSE-DECREY

Ca manque de femmes! Telle est l'exclamation qui fait suite inmanquablement au constat de la présence de femmes engagées en Suisse dans les structures publiques, politiques ou encore dans les postes à responsabilité du secteur privé. Le bonnet d'âne revient incontestablement à l'Eglise, l'enseignement, le paramédical et le médical présentant un niveau moyen, mais de plus en plus faible à mesure que la fonction prend de l'importance, le niveau académique étant lui presque sinistré! La palme revient au monde associatif.

Lorsqu'on évoque la présence de femmes dans des structures publiques ou politiques, on ne peut donner à la Suisse et à Genève que de bien mauvaises notes.

La Suisse, pays cité en exemple pour sa démocratie et son système confédéral, n'est pas à l'honneur en effet lorsque l'on parle de la place qu'elle donne aux femmes dans ses institutions. Ce pays n'a ratifié la Convention sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), et encore avec des réserves, qu'en 1997. Sur le

plan du droit de vote, au niveau fédéral ce n'est qu'en 1971 que les femmes suisses ont eu le droit de donner leur avis. En 1991 encore, il y a donc 12 ans seulement, les femmes étaient toujours exclues des votations dans certains cantons. Il aura fallu l'intervention de la plus haute instance juridique suisse, pour imposer à ces cantons, l'obligation d'accorder le droit de vote aux femmes.

Il vaut la peine de rappeler quelques données et de mentionner en chiffres comment la réalité suisse se présente aujourd'hui.

- 54 % du corps électoral sont des femmes;
- 25 % des sièges dans les parlements sont occupés par des femmes;
- 20 % dans les gouvernements;
- 21 % au sein du pouvoir judiciaire;
- 16 % dans la diplomatie.

A Genève, les chiffres sont un peu plus élevés (ou légèrement moins bas devrait-on dire!)

Dans la législature actuelle 27% de femmes siègent au Parlement, et ce chiffre est en forte baisse par rapport à la précédente législature qui affichait elle, 35% de femmes. De tels chiffres ne peuvent que surprendre et le constat est dur. Ce sont les femmes qui sont vraisemblablement les premières responsables de leur faible présence sur les sièges des parlementaires. Comment expliquer que 54% du corps électoral étant des femmes, seules 27% d'entre elles trouvent grâce aux yeux de l'électorat, alors même que la plupart des listes électorales présentent des listes paritaires ou presque. En clair cela veut dire que les femmes ne votent pas pour les leurs. Douloureux premier constat.

Douze ans passés dans la vie politique et vingt-cinq au sein du monde associatif me permettent de tenter quelques autres explications face à cette faible présence féminine dans les instances politiques, au-delà de ce bilan du manque de solidarité féminine.

1) Le système parlementaire en Suisse est composé de parlements de milice. En d'autres termes cela signifie qu'un mandat de député vient

s'ajouter aux activités professionnelles ainsi que souvent également à la vie familiale. Autrefois en cas de carrière, on choisissait de faire taire la féminité et la maternité. Aujourd'hui, on cumule les charges. Dès lors la question est simple: Quelles femmes peuvent se permettre de mener un tel exercice? Les femmes mariées, dont le mari mène une activité lucrative suffisante pour les besoins du ménage, permettant ainsi à l'épouse de ne pas avoir d'activité professionnelle ou alors qu'à temps partiel, et les femmes célibataires ou sans charge de famille. Si le système du parlement de milice est indéniablement précieux pour la démocratie, permettant aux parlementaires de rester en contact avec le quotidien des gens, il montre là un de ses effets pervers. La représentation des femmes y est très sélective.

2) La difficulté pour les femmes engagées en politique est d'être immédiatement l'objet de jugements quasi caricaturaux, n'ayant guère le droit à l'erreur. En fait pour atteindre un certain niveau en politique, elles doivent probablement être meilleures que les hommes et mieux préparées, car les critiques envers les femmes sont plus dures et plus immédiates.

Enfin même si cela peut paraître anecdotique, il vaut la peine de mentionner que même les questions vestimentaires ou ayant trait à la coiffure auront tendance à être prises en compte, la femme n'étant pas jugée sur ses seules qualités de politicienne, mais également sur son apparence. Trop souvent encore la femme en politique reste un phénomène: «il est évident qu'elle ne peut pas tout faire bien» tel est le jugement posé.

3) Les hommes sont habités par une certaine peur. Dans la génération des hommes qui aujourd'hui sont actifs en politique, ceux-ci passent d'une mère qu'ils côtoyaient à la maison, sans activité professionnelle, à la concurrence directe de «super-women» sur le terrain qu'ils estiment être le leur. Il y a une sorte de crise d'identité qui se traduit souvent par un accueil frileux voire hostile des femmes en politique.

4) La situation économique joue enfin également un rôle. L'égalité salariale est garantie dans de nombreux textes, mais dans les faits il reste d'importantes inégalités: dans le secteur privé en Suisse, on

constate que la moyenne des salaires pour les femmes est globalement inférieure de 21,5% à celle des hommes. Quant aux familles monoparentales, elles concernent pour 80% d'entre elles des femmes. De telles situations ne peuvent que démultiplier les difficultés pour les femmes à se consacrer à la politique.

Ça manque de femmes? Y a-t-il des solutions? Les femmes s'organisent-elles pour faire progresser leur cause en politique? Non seulement la réponse est négative, mais il faut également constater que les femmes ont désormais tendance à trouver d'autres lieux d'engagement.

Pour ce qui est de la défense de la place des femmes en politique, certes il existe à Genève un Bureau de l'Egalité, mais il s'agit d'un office qui travaille essentiellement sur un plan pédagogique et formatif, et relativement peu au plan politique. En outre il est surprenant de constater que lors des dernières élections par exemple, il n'y a pas eu de campagne électorale «femmes», pas de groupe inter-partis «femmes», peu ou pas d'actions politiques communes «femmes» destinées à faire élire des femmes et laissant à l'écart les divergences politiques au profit du genre.

La question des quotas a été largement évoquée depuis quelques années. Si les avis sont partagés sur cette question, il vaut peut-être la peine de se souvenir que parfois il a fallu imposer les changements avant qu'ils ne puissent être considérés comme totalement naturels et évidents. Alors même que la porte des écoles leur était ouverte, les filles n'ont commencé à aller à l'école que lorsque leur présence y a été déclarée obligatoire!

Mais si le manque de femmes en politique est flagrant, et que la situation a même tendance à s'aggraver, s'il est incontestable qu'une des causes de ce vide sont les difficultés de mener une vie harmonieuse entre activités professionnelles, vie de famille et engagement politique. Les défis à relever en politique pour les femmes sont probablement plus élevés que pour les hommes. Il faut reconnaître que les femmes elles-mêmes portent aussi une large part de responsabilité de leur exclusion de la scène politique. En premier lieu, et comme déjà relevé,

elles n'élisent pas leurs «sœurs», mais également elles font probablement de moins en moins de la scène politique leur priorité. Le monde politique, trop souvent géré par des gens (hommes) plus soucieux de leur pouvoir que de la défense des causes et des valeurs, n'offre pas aux femmes un espace dans lequel elles se sentent à l'aise. Dès lors elles tentent de trouver leur place ailleurs, en particulier dans le monde associatif. La mondialisation ayant pour effet que la société civile se renforce et exerce un pouvoir certain, les femmes prennent dans ce secteur un rôle qui leur convient mieux. Il n'est donc guère étonnant qu'on les voit disparaître du domaine politique.

On ne peut que regretter ce manque de femmes en politique. Leur présence, on le sait, est déterminante dans certains choix, en particulier au plan économique et social. Il convient de se souvenir que les femmes donnent la vie et que ce sont elles qui le plus souvent accompagnent la maladie et la mort. Sans porter de jugement de valeur comparative entre hommes et femmes, il faut admettre qu'elles ont indéniablement un lien particulier avec la vie et que leurs engagements seront toujours le reflet de cette relation.

Une des conséquences de ce rapport particulier à la vie se traduit d'ailleurs par la forte présence de femmes rencontrées dans les mouvements pacifistes et de désarmement. Elles y sont souvent des gardiennes des traditions et aimantes de la valeur de paix et sont généralement plus tenaces que les hommes. Lorsqu'elles s'engagent et croient à un projet, elles sont animées par cette appartenance à la vie et agissent de manière plus déterminée, convaincues et convaincantes, ne cédant ni à l'impatience ni à la difficulté pour atteindre leurs buts. C'est dans ce milieu-là qu'elles se retrouvent le plus en accord avec leurs convictions profondes.

Les portes de la politique sont aujourd'hui ouvertes aux femmes. Aux femmes de saisir leur chance, convaincues que le vrai pouvoir ce sont les idées et qu'elles doivent en proposer et s'imposer en politique.

Un changement ne s'opérera que si chacun-e prend conscience que l'humanité est bisexuée, et que c'est une richesse et non pas un rabaissement

ni une compétition que d'avoir des femmes en politique. Il faudra apprendre à distinguer l'opinion subjective et les faits réels, travailler à éliminer les stéréotypes et à intégrer l'égalité dans la formation. Avec toujours en tête le principe que l'égalité ne signifie pas gommer les différences. Alors les femmes se tourneront vers l'engagement politique, s'y donneront sans hésiter et s'y sentiront appelées à régner.

WOMEN CAN DO IT

Sonja LOKAR

GENERAL LESSONS LEARNT FROM TRANSITION

Whatever the definition¹ of globalization, it is obvious that transition is a sort of globalization. The WTO, the IMF and the World Bank have more impact on the development patterns of transition countries than any of their national governments. One runs into McDonalds, Benetton, Vodafone and Shell shops in every country in transition. Cheapest USA action movies, South American TV soap operas and MTV have become food for souls in average homes in all transition countries. After 12 years of experience with the processes of transition, it is clear that different ways of transition – shock therapies, stop and go transitions, transitions by gradual reforms and, worst of

¹ Globalization is a penetration into national territories of international enterprises and transnational networks dealing with the exchange of goods, services and financial capital. But it also symbolises an increased mobility of capital, goods and workers. It is also a growing dissolution between an international economic, scientific and technological power and a political power which remains closed within national boundaries. Having become international, these clusters of enterprises and networks escape, at least partly, democratic political control as well as nationally established forms of negotiation and agreement between various social partners. Zdenek Suda, *The Globalization of the Labor Markets, A Challenge to the Social Contract*, Praha, 1994.

all, transitions by war – produce the same trends.² They only differ by their intensity. All the patterns of transition that have been applied until now have been a sort of colonialism, hostile to already developed though outdated industrial resources, hostile to universal welfare state institutions, and most of all hostile to the human capital. Women are the first losers but the long-term survivors of transition. They are the losers because they became the majority of unemployed, additionally impoverished and brutally exploited and because too many of them had to give up motherhood. But they are the long-term survivors of transition as most of them managed to keep their share in education, their share in all sorts of labor markets and to restart the struggle for their share of political power³.

TRANSITIONS BY WAR FROM THE GENDER PERSPECTIVE

Modern wars like the former ones have very earthly reasons – ownership and control over economic and natural resources. Actually the Balkans war was caused by the attempt of the old and new political elite to keep or get upper hand over the process of privatization on as big territory as possible.

The transformation of women into the objects of conservative and aggressive macho politics started years before the war. The nationalistic concept of womanhood started infiltrating into the mainstream politics. “Queen of the home and mother of the nation” was fiercely propagated as a new woman’s role model. At the first free and fair elections at the beginning of the nineties, the percentage of women MPs dropped below 5% in every single country of the region. In the beginning of this big political change women accepted different roles. Most of them became defectors into privacy, a considerable part of them followed the nationalistic leaders, and just a handful of them became the

² Sonja Lokar: Gender Aspects of Employment and Unemployment in CEE, World Bank Discussion Paper No. 411, 1999, pages:12-25.

³ See: Women in transition, UNICEF, 1999 and A decade of Transition, UNICEF, 2001.

leaders of the tiny opposition to the new political mainstream. The new women's movement for gender equality and peace started at the end of the eighties. The starting point of the transition in the South Eastern Europe region was the defeat of these pacifists and the outbreak of the wars.

HOW THE "STABILITY PACT GENDER TASK FORCE" CAME INTO BEING

In 1999, more than fifty governments, including all governments from the developed Europe, the USA, Canada, Japan, Russia, Hungary, Poland, the Czech Republic, Slovenia, all post armed-conflict countries of the Balkans – Croatia, Bosnia Herzegovina, Montenegro – Albania, Macedonia, Romania and Bulgaria, and the most important international governmental organizations, such as the UN, the European Commission, the WB, the EBRD, the Council of Europe and the OSCE, started the so-called Stability Pact, a sort of Marshall Plan for Southeastern Europe.

At this time governments and international governmental organizations initiating the Stability Pact had explicit obligations to include gender equality issues as a priority and women agencies as equal partners in all their development aid and peace building operations. These obligations were clearly accepted by all of them as signatories and partners in the Convention for Eradication of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), in the documents of the UN Beijing Conference on Women from 1995, in all EU and Council of Europe Directives regarding so-called gender mainstreaming.

But there was and still is a big difference between the words and the deeds.⁴

⁴ See the Kvinna till Kvinna analysis of gender aspects of the Dayton Peace Accord, 2000.

On the other hand, in 1999, women in the Balkan region, especially those living in the most war-torn environments, like in Bosnia and Herzegovina, had already learned some of the bitterest lessons from the end of the twentieth century:

Transition in general and the one sold to the people in the form of violent creation of the so-called "greater nation states" in particular, is hostile to the most important human right – the right to live, the right to live free of violence, the right to free choice, the right to be different and equal. It is also hostile to economic and social human rights, to human resources and to every day needs of the weaker ones: children, women, elderly, disabled, minorities of all sorts, less educated and less well-off. From 1994 social democratic women in the countries in transition started to develop their request for different patterns of transition which would work for women too. In 1998 their regional network, named CEE Network for Gender Issues based in Budapest, was already connecting SD women from the European Socialist Party within the European Parliament with SD women groups and many women NGOs and trade union women groups in 21 countries in transition.

Women already knew that private strategies of survival were not working, and that they will never pull out the community from endless armed interethnic conflicts. Already in the early nineties women in the Balkan wars discovered NGOs as their first organized response to war violence, to displacement, to humanitarian disaster, to poverty and unemployment, to the fact that their former welfare state simply collapsed. In the mid-nineties, during the preparation for the UN World Women conference in Beijing, the global women's network managed to get war rape declared a war crime by international law, which showed that working in the NGOs was not enough. Women understood that they had to leave behind their role of objects and victims of only male, aggressive, conservative politics, and take over their share of political responsibility for a post-war development of their countries in the democratic, prosperous European societies based on the culture of peace and respect of all human rights.

In 1999, even before the start of the Stability Pact, women NGOs in Bosnia and Herzegovina had already learned how to use international governmental organizations to help them enact the 30% quota rule. They had already succeeded in getting 27% of women in the parliaments of both entities. They had organized massive campaigns to encourage women to vote, to stand for elections, to learn together, across all lines of ethnic, religious and political divisions, how to become politicians of the new women politics.

The Stability Pact initiators did not see gender equality as one of their priorities and did not understand that women should be invited in as their crucial partners. They saw women in this post-war region only as victims – this time as victims of organized crime – of pimps and human beings traffickers.

But this time, with the support of the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina, women NGO leaders in Sarajevo were able to call it a day. In less than two weeks, in July 1999, with the help of the CEE Network for Gender Issues, the Appeal asking for the formal place of women in this new international peace building initiative was signed by more than 150 women NGOs, trade union women groups, political party women groups, representatives of the gender equality governmental bodies, famous journalists, politicians, gender equality experts, from 13 countries in the Stability Pact region, as well as from the developed European countries. The first idea of the Stability Pact Gender Task Force was born.

From the beginning the Stability Pact leadership looked upon this unexpected offer for partnership with women NGO movements from the South Eastern Europe region with surprise and unease – how can a serious intergovernmental institution take an agent with such a questionable formal legitimacy as a real partner?

In October 1999 the OSCE Mission in BiH and the CEE Network for Gender Issues also supported the representatives of the signatories of the Appeal prepare their formal request for the establishment of the

Stability Pact Gender Task Force and their first Plan for Action. A lot of lobbying from the OSCE, which became a general sponsor of the Stability Pact Gender Task Force, and from the CEE Network for Gender Issues was needed to get the approval for the formal establishment of the Stability Pact Secretariat. The Stability Pact Secretariat also found the solution for the issue of its questionable legitimacy: all governments from the beneficiary countries should be invited to nominate their representative in the Stability Pact Gender Task Force.

CATCH 22 OR HOW TO MAINSTREAM WITHOUT A STREAM

When it became clear that the Stability Pact would establish its Gender Task Force, there was a lot of expectations that this Task Force would work on so called gender mainstreaming. It meant that it should bring the prospective of gender equality in each and every activity of the Stability Pact and start to do it also in each and every country/territory of the region.

For the initiators of the Stability Pact Gender Task Force it was clear from the start that the Stability Pact structures were far from being able to open up for serious gender mainstreaming. This fact has been confirming itself at every possible step. All Stability Pact Gender Task Force attempts to mainstream gender in the initiatives of the Working Table II and III failed. Each streamlining operation or restructuring exercise within the Stability Pact brought out the idea that gender equality is not a priority of the Stability Pact and that the Stability Pact Gender Task Force should be suppressed. The funds that the Stability Pact Gender Task Force was able to get from the Stability Pact donors network stayed in the limits of 0,03% of the first Quick start package money in the year 2000-2001, and doubled for the projects we applied for in 2002-2003. The Stability Pact Gender Task Force could never get sustainable funding for its normal mid-term functioning at the regional and national levels, but had to rely on project by project financing of its regional logistic and strategic planning.

HOW TO NETWORK WITHOUT A SHARED IDEA OF THE PROBLEM, WITHOUT A COMMON STRATEGY, WITHOUT A COMMON GOAL?

In all Stability Pact countries, the public opinion was greatly polluted by traditionalistic and extremist religious backlash, by decades of domination by an aggressive militaristic ideology of women – mothers of nation, an incredible amount of war and domestic violence against women. Women gender equality agencies in the civil society were mostly service-oriented, dispersed, in many cases donors-driven and fighting each other for scarce foreign donations. Not one of the South Eastern Europe countries had a nation-wide gender equality NGO network, working on political and economic rights for women. The work of most of the NGOs was publicly close to invisible.

HOW TO LOBBY WITHOUT PARTNERS FOR LOBBYING?

Women in trade unions were only starting to get organized. Women in political parties were rather few, weakly organized, if at all. Women in elected and nominated positions were even fewer. Political tensions in the post war city councils and parliaments were so big that women from opposite parties nearly did not speak to each other. Most women political activists believed that their parties and themselves had much more urgent issues to solve than to stand for gender equality.

HOW TO MAKE GOVERNMENTS AWARE OF THE IMPORTANCE OF THE GENDER EQUALITY ISSUE?

Some of the governments in the South Eastern Europe region already had small and mostly inefficient gender equality bodies (like Slovenia, Hungary, Croatia, Macedonia, Romania and Albania). Bosnia and Herzegovina, FRY, Montenegro, Bulgaria and Moldova did not have any gender equality mechanism whatsoever. Not one government in the region had a good statistic showing actual political and economic power relationships between men and women.

For the Stability Pact Gender Task Force initiators it was clear that one has to create a stream in order to be able to mainstream.

WHAT IS SO NEW IN THE STABILITY PACT GENDER TASK FORCE INITIATIVE?

It happened for the first time in the history of the modern women's movement that *regionally connected women organizations directly asked for and managed to establish a gender equality mechanism within the international governmental regional peace building initiative*. It means that they have invented a new form of institution. They designed it and little by little had its mandate confirmed – the Stability Pact Gender Task Force got the right to seat at the Stability Pact Working Table I, to work within all Working Tables, to co-operate with all Task Forces, to be invited to the Stability Pact Regional Table meetings, to Regional Donor conferences, to the meetings of the Stability Pact Donors Network.

One of the most difficult passages for the women's grass roots initiatives, especially in the transition situations and even more so in transition by war, is the passage from being the voice of women's antiwar protest, the opposition to acting politics or replacement of the collapsed/inefficient/insufficient welfare state, to the conscious force of positive, affirmative action in peace building and in the democratic development process. *This is the passage from the defensive and self-centered identity to the proactive and open identity*. From the very beginning women organizations starting this initiative for the Stability Pact Gender Task Force were not only classical women NGOs, but also women organizations from different political parties, trade unions, parliamentarians, even from governmental gender equality bodies, from international governmental and non governmental organizations, and they were all willing to work on the principle of crossing all division lines: ethnicity, national boundaries, position-opposition, government-parliament-NGO, NGOs-trade unions-political parties, local-national-regional-international levels... This attitude led to a very specific, *cross-cutting organizational structure* of the Stability Pact Gender Task Force.

First double and from 2001 triple focal point persons came from each country/territory of the South Eastern Europe region: one from the NGO side, one nominated by the government, one nominated by the Parliament. The chair came from the South Eastern Europe region, and the co-chair from the European parliament. The Gender Task Force has a small Advisory board including representatives of the international governmental and non governmental organizations (OSCE, European Parliament, ODIHR, UNIFEM, UNDP, CoE, CEE Network for Gender Issues, NPA, Kvinna till Kvinna, Star Network for World Learning, and the representatives of the Stability Pact Trafficking Task Force and Parliamentary Cooperation Task Force).

The Stability Pact Gender Task Force managed to impose regional ownership of its initiative from the very beginning and to preserve it since. Women organizations from the region were absolutely uncompromising in their decision to formulate their plan for action on their own. They are the ones to make the needs assessments at the annual regional meetings, to define the strategy, to set up priorities, to prepare regional projects, to present them directly to the Stability Pact donors community and to organize and lead their implementation.

Women organizations from the South Eastern Europe region connected in the Stability Pact Gender Task Force showed their ability to directly interact with the most advanced world centers working on gender equality issues for decades – Scandinavian governments (Norway and Denmark became its first donors), the UN (UNDP, UNIFEM), the Council of Europe, the European Parliament, and to get direct support from the governments of the neighboring and other developed countries – from Austria and Italy, from Switzerland and Canada, from Germany, and first of all from the OSCE. Unfortunately, the Stability Pact Gender Task Force never got any support from the World Bank or from the European Commission. *In this interaction the transfer of international experience and best practice was always at least as important as the exchange of regional experience and best solutions.*

CREATING THE STREAM – “WOMEN CAN DO IT” TRAINING MODULES AS TOOLS

- Clear focus was of crucial importance. The Stability Pact Gender Task Force developed a series of adjusted training modules based on the Norwegian Labor Party Women manual named *Women Can Do It* as a major tool for raising awareness and creating a common understanding of the gender equality issues. Political empowerment of women was focused on creating lobbying partners in politics. Networking enabled to create the pressure of the grassroots women's movement from the bottom up. Lobbying served for creating male allies in national and international decision-making bodies.
- Cross-cutting approach helped build synergies.
- Transfer and exchange of international and regional experience, know-how, best practice, helped create knowledge and courage for joint action.

THE SANDWICH STRATEGY

Little by little in each country of the Stability Pact region the Stability Pact Gender Task Force projects led to the establishment of the nationwide cross-cutting women movements promoting political, economic, personal and social rights for women. This was the result of the Stability Pact Gender Task Force's bottom-up approach.

Little by little the UN, the OSCE, the Council of Europe, the Stability Pact started to strengthen their own gender equality strategies – the UN Security Council adopted its Resolution 1325 in 2001, international actors in Kosovo/a peace building mission included gender equality mechanisms in their transitional government from the very beginning and supported the establishment of the firm 30% quota, OSCE accepted its gender equality plan in 2000, ODIHR developed a gender aspect of their electoral observation operations, the Council of

Europe and the Stability Pact Gender Task Force together, and also the UNDP, worked hard on the establishment and improvement of the gender equality mechanisms in the countries of the South Eastern Europe region. The action of several strong international actors fighting trafficking of women and children started to give first results. This was the result of the top-down approach.

So South Eastern Europe national governments got caught in between and they started very slowly to move in the right direction.

Results or What Happens When Women Get a Formal Seat at the Big Table

1999	January 2003
Average of women MPs below 7 %	Average of women MPs 15 %
Quota rule enacted in one country (Bosnia and Herzegovina)	Quota rule enacted in four countries (Bosnia and Herzegovina, Kosovo/a, Macedonia, FRY)
Governmental body for gender equality existing in five out of 13 countries/territories	Governmental body for gender equality existing in 12 countries/territories (Only Bulgaria still does not have it)
Equal Opportunity Act unknown in all the countries of the region	Equal Opportunity Act enacted in three countries of the region (Romania, Slovenia, Bosnia and Herzegovina and everywhere in some stage of preparations)

LESSONS LEARNT

1. The progress is still not sustainable. A change in the international policy focus and streamlining of the Stability Pact can easily jeopardise the Gender Task Force. A change in the political orientation of a government (Bulgaria lost the already prepared Equal Opportunity Act when a new government took office in 2001), a small change in the electoral legislation (with the opening of the party lists in Bosnia the percentage of women elected in 2002 in the parliaments of both entities dropped from 27 to 18 and 19%), a raise of general political tensions in the country which push the gender equality issue out of the mainstream political agenda (Albania and Montenegro 2002 national elections led to the stagnation of an already small percentage of women MPs) can still very easily reverse positive trends.

2. Women of the region still need a regional institution for gender equality. The progress is seriously hampered because the Stability Pact Gender Task Force is still not established as a stable mid-term institution with clear international mandate to serve as a regional catalyst promoting gender equality in all the countries of the Stability Pact region. Without a strong regional gender equality center which could work as an information clearing house, think tank for gender equality policies and training center, without small national offices with minimal but well equipped and professional staff in each country of the region, the Stability Pact Gender Task Force is losing its ability to open for cooperation with all potential partners in the region. This might be detrimental to its credibility in the region.

3. National gender equality institutions and cross-cutting gender equality movements in each country of the South Eastern Europe region still need stable and strong international support in know-how and in funding. Without such support the average number of women serving in local and national parliaments and governments might drop back again, national governments might let their gender equality bodies underbudgeted and understaffed, newly accepted gender sensitized legislation might stay only on paper.

NEW POLITICAL MOVEMENT

The situation in the South Eastern Europe region, in the European Union and in the world at the end of 2002 is very different from what it was in July 1999.

- Tudjman is dead, his party is in the opposition. NATO bombarded FRY, Kosovo/a became a UN protectorate, Milosevic is out of power and in the Hague, Macedonia exploded in its first armed conflicts and got a new government.
- The USA got a republican president, the Palestine-Israel peace project failed and the conflict has seriously aggravated, NATO forces unseated Taliban regime in Afghanistan, the war against terrorism started on 11th September 2001 in New York, Iraqi war is in the air.
- European Union writes its first constitution. 10 transition countries were invited to join the Union before the next EU elections in 2004. After 11th September, EU has to take over much more responsibilities for the still unstable and impoverished South Eastern Europe region. The European Commission and the World Bank are becoming the most influential players. South Eastern Europe region post-war countries are becoming first neighbors of the EU. The Stability pact is reorganizing, streamlining. Regional approach is changing into a country- by-country stabilization and accession agreements.

In this quickly changing political environment the Stability Pact Gender Task Force seems to be only beginning.

But the challenge this time is not any more *how to start* but *how to continue* regional efforts for gender equality in the South Eastern Europe

UNA INTRODUCCIÓN A LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Verónica ZEBADÚA YÁÑEZ

LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS: UN REFLEJO DE LAS PRIORIDADES GUBERNAMENTALES

A raíz de las crisis económicas en las que se han visto inmersos diversos países en la última década, los arquitectos de las políticas públicas han comenzado a reconocer, al menos a nivel discursivo, la necesidad de integrar “políticas sociales” en la administración macroeconómica. A pesar de esta intención, se ha mantenido el diseño de políticas macroeconómicas con un enfoque de indicadores y criterios de eficiencia, para después añadir políticas sociales que buscan integrar y responder a criterios alternativos, como la equidad. Las decisiones e indicadores de mercado continúan así teniendo la primacía y dominando a los criterios sociales, con lo que el gran desafío sigue siendo “lograr que aspectos distintos a los del mercado sean realmente considerados en un mundo dominado por cálculos financieros”. (Elson y Gagatay, 1999: 2).

La preeminencia de criterios de mercado en la política social es un reflejo de, entre otras cuestiones, el papel preponderante que los Ministerios de Finanzas han ocupado a partir de la década de los

ochenta, como resultado de las reformas económicas orientadas a los ajustes estructurales. Hasta entonces, su labor consistía principalmente en asegurar los recursos financieros necesarios para la planificación estatal, diseñar los presupuestos públicos anuales y monitorear las finanzas nacionales. En la actualidad, su mandato es mantener la disciplina fiscal y determinar estratégicamente la política económica, en tanto los Ministerios de Planeación se han visto obligados a diseñar las políticas públicas de acuerdo a los recursos existentes. (Sen, 1999: 14-15).

En consecuencia, se ha dejado de lado el principio por el cual la asignación de los recursos públicos debe responder a las prioridades de política pública, y no viceversa. Cuando esta relación entre presupuesto y política se distorsiona, resulta complejo asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad y los de prioridades sociales que el gobierno enarbola en sus discursos. (Hofbauer y Vinay, 2001: 7). Frente a esta situación, las iniciativas de presupuestos sensibles al género nos brindan una oportunidad para rectificar el camino, ya que desafían tanto a las políticas económicas en boga como a los marcos ideológicos de los que derivan: son una oportunidad pragmática para transversalizar la perspectiva de género en la política macroeconómica y hacerla más sensible a las necesidades de la población; necesidades que, en el actual modelo económico, no están siendo cubiertas debido a las inevitables “externalidades negativas” de los mercados. (Hofbauer y Lara, 2001: 1).

EL PUNTO DE PARTIDA: GÉNERO Y MACROECONOMÍA

Los presupuestos sensibles al género se enmarcan en uno de los tres componentes de la macroeconomía: la política fiscal¹. Parten de la relación mutuamente influyente entre el género y la economía: por un lado, los impactos macroeconómicos no son neutrales al género, y por otro, la estructuración de las relaciones de género afecta de manera determinante a la macroeconomía². Las economistas feministas han

¹ Los otros componentes son la política de tipo de cambio y la política monetaria.

² Relacionado con el efecto de la *macroeconomía en el género*, un análisis del impacto de la crisis asiática en Filipinas encontró que mientras el desempleo masculino aumentó

argumentado que hombres y mujeres ocupan posiciones sistemáticamente diferentes dentro de la economía, por lo que el impacto del género en las políticas económicas (y de las políticas económicas sobre el género) no es accidental, sino estructural. Lo anterior cuestiona uno de los fundamentos de la economía neoclásica, el “individuo económico” racional y egoísta, que si bien no tiene sexo ni género, clase ni raza, historia ni contexto geográfico, en realidad toma como suyas características identificadas tradicionalmente como propiamente “masculinas”. (Cagatay, 1998: 4). Así, el individuo económico no reconoce ni valora las diferencias y, en consecuencia, los objetivos e instrumentos de política que lo tomen como punto de partida serán diseñados de manera aparentemente “neutral.”

La ceguera ante el género por parte de la macroeconomía puede ilustrarse, por ejemplo, por su nula atención frente a la “economía del cuidado,” conformada por todos aquellos elementos que los seres humanos necesitamos para sobrevivir y desarrollarnos. Las mujeres desempeñan la mayor parte de este trabajo de cuidar de otros y mantener la fuerza laboral y el capital social, servicios vitales para la economía remunerada. (Elson, 2002). Dado que esta economía por lo general no recibe una compensación monetaria a cambio, su contribución no se refleja en las cuentas nacionales (por ejemplo, en el Producto Interno Bruto) y, en consecuencia, gran parte del trabajo que las mujeres realizan se torna invisible³.

más que el de las mujeres, la crisis forzó a éstas a incrementar su participación en la fuerza de trabajo, especialmente en el sector informal, y a elevar sus horas de trabajo no remunerado. Relacionado con los efectos del *género en la macroeconomía*, si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y a hombres agricultores, la producción de las mujeres aumentaría en más del 20 por ciento, las disparidades en educación primaria y secundaria entre hombres y mujeres pueden hacer que el PNB de un país sea 25 por ciento más bajo que el de otro similar, pero con menores disparidades, y si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso nacional subiría en un 5 por ciento. (Ver Cagatay et. al., 2000: 35; Hofbauer y Vinay, 2000: 5)

³ En 1995, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó las contribuciones del sector no remunerado en alrededor de 16 billones de dólares, lo que equivalía al 70 por ciento de la producción mundial. El sector no remunerado está representado por mujeres en un 69 por ciento. (PNUD : 1995)

LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS

El presupuesto público, como el instrumento de política pública más importante con el que cuentan los gobiernos, refleja la visión que éstos tienen del desarrollo social y económico y, más generalmente, los valores y prioridades de una sociedad y las relaciones de poder subyacentes. (Cagatay et. al., 2000: 12). No es casual que los sectores marginales sean los más afectados por los presupuestos y los que menos oportunidades tienen para incidir políticamente sobre aquéllos. Por lo anterior, los presupuestos tendrán el potencial para disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres sólo si las acciones, programas y políticas gubernamentales orientados a la equidad de género tengan expresión formal en el presupuesto. Con esto, los presupuestos sensibles al género “surgieron como respuesta a la necesidad de estrategias más efectivas para monitorear e impulsar la igualdad social y económica entre hombres y mujeres”. (Sharp 2001: 46).

Si partimos de que las mujeres y los hombres tienen vidas económicas diferentes debido a la estructuración de los papeles de género, por lo que se enfrentan a restricciones, responsabilidades y a elecciones económicas distintas, podemos también afirmar que las mujeres y los hombres no responderán a la política presupuestaria de manera similar. (Himmelweit, 1998: 6). Sin embargo, así como sucede en la macroeconomía, las políticas públicas (y, por ende, los presupuestos) se diseñan de manera uniforme, para atender lo que se asume son las necesidades de toda la población. Sus arquitectos no toman en consideración los papeles, capacidades y responsabilidades socialmente construidos de hombres y mujeres. Adicionalmente, no se cuestiona si, debido a esta situación, las políticas y programas derivados de los presupuestos tienen un impacto diferenciado en hombres o en mujeres.

Aunado a esto, el hecho de que los presupuestos se presenten sin mencionar específicamente a las mujeres, pero tampoco a los hombres, crea la impresión de que son sólo un instrumento técnico que tiene un impacto similar en todos los grupos sociales. Sin embargo, ignorar el

impacto diferenciado de los presupuestos sobre hombres y mujeres no significa que los presupuestos sean neutrales al género; en su lugar, resultan “ciegos” al género: un presupuesto que ignore las desigualdades entre hombres y mujeres necesariamente replicará o mantendrá inalteradas las relaciones de género existentes, y dificultará un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano⁴.

Es importante enfatizar que los presupuestos sensibles al género no son presupuestos específicamente formulados para las mujeres, sino que se refieren, en una primera instancia, al *análisis desagregado por sexo* de los presupuestos (tanto en su componente de gastos como en su componente de ingresos) mediante un lente de género, y en una segunda a la *elaboración* misma de los presupuestos tomando en cuenta y valorando su impacto sobre la vida de los hombres y las mujeres⁵. Así, su objetivo es introducir la perspectiva de género a lo largo de todas las etapas de los programas, proyectos o estrategias gubernamentales (conceptualización, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación), preguntando si los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas, están realmente incluidos en los presupuestos.

Entender los presupuestos sensibles al género como presupuestos exclusivos para las mujeres implicaría designarlas como un grupo de interés que compite con otros por los recursos escasos con los que cuenta el gobierno. Esta visión asume, por un lado, que todas las mujeres quieren

⁴ Esto constituye una situación dramática. Aun cuando la multicitada cifra que afirma que “el 70 por ciento de los pobres del mundo son mujeres y niñas” ha sido cuestionada, es un hecho que las mujeres son más vulnerables a la pobreza y tienen menores oportunidades para escapar de ella. La discriminación de género, tanto en la esfera pública como en el ámbito privado, puede resultar en una distribución desigual de los recursos que ocasiona que las mujeres experimenten una pobreza más severa que los hombres: la disparidad entre hombres y mujeres en el acceso y el control de recursos productivos como tierra, créditos, tecnología y conocimientos obstaculiza su habilidad para participar en y beneficiarse de las oportunidades derivadas del desarrollo económico. Para un panorama de la “feminización de la pobreza,” ver Bridge, 2001.

⁵ La mayoría de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han comenzado evaluando el impacto del gasto público sobre hombres y mujeres. Una de las iniciativas que se han enfocado al lado de los ingresos (impuestos, cuotas al usuario, etc.) es la iniciativa inglesa del Women’s Budget Group.

o necesitan lo mismo y, por el otro, que el objetivo de los presupuestos sensibles al género se reduce a una mayor asignación de gasto dirigido exclusivamente a programas para mujeres. En contraste con esta idea, las cuestiones de género no deben entenderse como una prioridad entre otras muchas prioridades, sino que deben dar lugar a un criterio transversal cuyo fin es la equidad entre hombres y mujeres. (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo y Zebadúa, 2002: 35). Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos va más allá de elevar las asignaciones a los programas dirigidos a las mujeres.

Otro peligro de conceptualizar a los presupuestos sensibles al género como presupuestos para las mujeres reside en que dicho enfoque reproduce, de cierta manera, la imagen de las mujeres como un grupo vulnerable. Por el contrario, los diseñadores de políticas públicas y del presupuesto deben reconocer las diferencias existentes entre las mujeres, principalmente las relacionadas con la edad, la etnia, la clase social y la ubicación geográfica, ya que una política que beneficie a cierto grupo de mujeres no necesariamente beneficiará (e inclusive puede llegar a ser adversa) a un grupo diferente.

De todo lo dicho anteriormente, los propósitos de las iniciativas de presupuestos sensibles al género son:

- Determinar si el gasto público obstruye o promueve el desarrollo de oportunidades equitativas para hombres y mujeres, y si los compromisos gubernamentales por la equidad se traducen en compromisos monetarios.
- Examinar la posibilidad de reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos con el objetivo de incentivar el desarrollo.
- Determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres, mediante la desagregación del gasto público.

El primer ejercicio de presupuesto con enfoque de género fue impulsado por el gobierno australiano entre 1984 y 1996. Además de llevarse a cabo a nivel federal, seis estados y dos territorios australianos llevaron a la práctica presupuestos sensibles al género. Dentro de cada ciclo presupuestal, los departamentos gubernamentales produjeron un análisis del impacto del gasto sobre hombres y mujeres, y el Ministerio de Hacienda los publicó como parte de los documentos presupuestales oficiales.

La segunda iniciativa a nivel internacional se llevó a cabo en Filipinas, donde la Política de Presupuestos para Género y Desarrollo, fundada en 1994, estableció que las agencias gubernamentales debían asignar un mínimo de 5 por ciento de su presupuesto total a fondos para el diseño, puesta en marcha, monitoreo y evaluación de políticas relativas a género y desarrollo. La iniciativa fue impulsada por el gobierno filipino (principalmente por la Comisión Nacional de las Mujeres Filipinas) y apoyada por la sociedad civil.

En 1995, y después de las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica, grupos parlamentarios, organizaciones no gubernamentales e investigadores/as impulsaron la Iniciativa de Presupuestos para las Mujeres, que ha sido replicada en varios países del sur de África. En 1997, el gobierno impulsó una iniciativa paralela, el Proyecto Piloto de la Iniciativa de Presupuestos de Género del Secretariado de la Mancomunidad. Esta iniciativa, a su vez, ha sido lanzada también en una serie de países, que incluyen a Barbados, Sri Lanka, Fidji y Saint Kitts y Nevis. Una de sus características principales es que el Ministerio de Finanzas de cada país es el encargado de coordinar el ejercicio desde su comienzo.

La experiencia en más de 40 países ha mostrado que los presupuestos sensibles al género contribuyen, en primer lugar, a determinar el valor real de los recursos asignados a mujeres y hombres, niños y niñas. Dado que las asignaciones etiquetadas para mujeres rara vez exceden el 1 por ciento del gasto total, los programas de alto perfil dirigidos a este grupo no deben interpretarse como un presupuesto sensible al género.

En segundo lugar, las iniciativas han subrayado la escasez de datos estadísticos e información desagregada por sexo y edad, situación que constriñe el diseño, puesta en práctica y evaluación efectiva de los programas gubernamentales. Por último, también se ha resaltado el potencial de las iniciativas para atender otros problemas sociales, como la pobreza o el racismo, ya que han analizado la asignación de recursos de acuerdo a otros ejes de desigualdad. (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002, 71).

Las iniciativas han utilizado argumentos diferentes para referir los beneficios o ventajas que un presupuesto sensible al género traería consigo. El primer beneficio tiene que ver con la *equidad*. Se parte de la necesidad de visibilizar los diferentes efectos de las políticas sobre hombres y mujeres. Además, dado que el género es uno de los ejes más persistentes de la desigualdad, y que una de las principales metas de la política fiscal es reducir las brechas existentes en términos de distribución de la riqueza y los recursos, la política fiscal debería tener como línea conductora la disminución de las inequidades entre hombres y mujeres. (www.thecommonwealth.org/gender).

Asimismo, los presupuestos sensibles al género son considerados como una herramienta para el *empoderamiento* y para el *progreso de los derechos de las mujeres*, ya que pueden evaluar los resultados de acciones que deben cumplir con compromisos gubernamentales internacionales, como la Plataforma de Acción de Pekín o la implementación de la CEDAW. (www.gender-budgets.org). Si se reconoce que existen diversos niveles de empoderamiento, que van desde niveles profundos (que tienen que ver con las relaciones de clase, género y etnia); niveles intermedios (relacionados con las reglas institucionales y los recursos) y niveles inmediatos (los recursos individuales, la capacidad de actuar -*agency*- y los logros personales), la puesta en práctica de presupuestos sensibles al género daría una oportunidad para afectar sobre todo el nivel intermedio, que se relaciona con las reglas y las relaciones que prevalecen en las esferas personales, sociales, económicas y políticas de la vida y que determinan la distribución de recursos en la sociedad. (Kabeer, 2001: 26-7).

Se argumentan además consecuencias positivas en términos de *eficiencia y eficacia*. En términos de eficiencia, la inequidad de género conlleva grandes pérdidas económicas no sólo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños. Además, se debe reconocer que ninguna política económica podrá alcanzar sus metas si los impactos género-específicos no se toman en cuenta, ya que la política estará mal focalizada y por tanto no será totalmente efectiva. (Himmelweit, 1998). En términos de eficacia, al identificar cabalmente a las y los beneficiarios del gasto, diseñar políticas y asignar recursos de manera correspondiente; la incidencia de presupuestos se caracterizaría por una orientación más clara y una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, una mejor focalización del gasto. Por otro lado, se evitaría que la reducción de recursos en un sector aumente el costo del tiempo para las mujeres. Por ejemplo, se evitaría que frente a una disminución del gasto en salud las mujeres se vean obligadas a pasar más tiempo cuidando familiares enfermos en sus hogares.

Adicionalmente, estas iniciativas impulsan la llamada *buena gobernabilidad*, es decir, el proceso de mejora de oportunidades para la entrega de bienes y servicios públicos de manera justa, equitativa, efectiva y responsable; la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002: 58). Las iniciativas de presupuestos sensibles al género, permiten así evaluar si los compromisos sociales expresados por el gobierno han sido traducidos en resultados tangibles y vincular el compromiso por la igualdad de género con la forma en que el gobierno gasta y obtiene sus recursos.

LA INICIATIVA MEXICANA DE PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

La iniciativa mexicana de presupuestos sensibles al género es el resultado de una coalición entre distintas redes y organizaciones de la sociedad civil (El Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, y Fundar, Centro de Análisis e

Investigación, entre otros). Debido a las condiciones de cambio político en México, el trabajo realizado por estas organizaciones ha logrado tener eco en el gobierno, específicamente en la Secretaría de Salud (SS).

El punto de partida de la iniciativa fue 1999, fecha en la que se inició la primera revisión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). Diversas investigadoras iniciaron una revisión de las tendencias de gasto de los programas gubernamentales dirigidos a la salud reproductiva. Esta experiencia fue un antecedente importante para que en el 2000 se iniciara una iniciativa conjunta entre Equidad de Género (organización miembro del Foro) y Fundar, cuyo propósito fue analizar distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (el PAC y Progresá, particularmente). El objetivo central de esta investigación fue identificar la manera en que estos resolvían o no las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres y determinar la forma en la que la política pública integraba a las mujeres en los programas. Estos esfuerzos dieron a la iniciativa mayor capacidad de influencia, con lo cual fue posible introducir el tema de los presupuestos sensibles al género a la agenda política.

En una segunda etapa, los distintos grupos involucrados en la iniciativa, junto con UNIFEM, la OMS y la OPS, comenzaron a buscar espacios para incidir sobre la política de salud. La iniciativa organizó un foro para discutir y generar propuestas para los programas de la administración que llegó al poder en el 2000. En el foro, el gobierno anunció la creación de un nuevo programa, llamado Mujer y Salud, enfocado a transversalizar la perspectiva de género en el sector, incluyendo los procesos presupuestarios.

En el 2002, la iniciativa y el programa organizaron un Seminario-Taller con funcionarios del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)⁶,

⁶ La finalidad del PAC es extender la cobertura de salud a la población abierta (es decir, la población en condiciones de pobreza que no tiene acceso a la seguridad social). El programa está focalizado al sector rural que habita en poblaciones muy pequeñas, dispersas y de difícil acceso, concentradas en municipios y localidades de alta y muy alta marginación en 19 estados de la República Mexicana.

cuya finalidad fue demostrar que la asignación presupuestal y el diseño aparentemente “neutral” de los programas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. Del análisis se concluyó que, para lograr responder a las necesidades específicas de hombres y mujeres, es necesario realizar un diagnóstico de la problemática de salud desde la perspectiva de género, incorporar criterios adicionales a los de costo-efectividad a las políticas y asignar los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de ambos sexos.

Para lograr convertir el compromiso expresado por la SS en acciones y resultados concretos, un paso necesario era divulgar entre los funcionarios públicos, de manera más consistente, los conceptos y elementos básicos que dan cuerpo a los presupuestos sensibles al género. Por un lado, es necesario ilustrar las implicaciones de los presupuestos sensibles al género. Por otro lado, se deben construir los elementos para pasar del *análisis* de presupuestos sensibles al género a la *elaboración* de los presupuestos sensibles al género.

Ante estos desafíos, es importante reconocer que un primer paso es sensibilizar, tanto a los funcionarios públicos como a otras organizaciones de la sociedad civil, sobre el significado y la importancia de tener presupuestos con enfoque de género. En base a los casos que se analizaron en el Seminario-Taller, se elaboró una guía acerca de cómo dar los primeros pasos para introducir la perspectiva de género a los presupuestos. Esta guía fue publicada por la SS y se distribuyó de manera nacional. Uno de los frutos de la guía es que el Secretario de Salud, en la presentación de la misma, hace explícito su compromiso por desarrollar una metodología para la elaboración de un presupuesto sensible al género en el sector y lograr la institucionalización de esa práctica en la SS. (Hofbauer, Sánchez Hidalgo y Zebadúa, 2002: 15).

AVANCES Y RETOS

Una de las principales fortalezas de la iniciativa mexicana es la colaboración de distintos actores y la complementación de las habilidades de cada uno. A lo largo de la iniciativa se ha combinado la capacidad de

las organizaciones de mujeres para abrir el proceso y se han realizado investigaciones sobre asuntos técnicos, las mismas que han permitido tener argumentos sólidos para responder a aquellos que se encargan de elaborar los presupuestos.

El segundo alcance de la iniciativa, es que logró introducir el tema de los presupuestos sensibles al género y el gasto equitativo en la agenda política. Esto ha sido posible gracias a la sensibilización de distintos actores acerca de la importancia del tema. Sin embargo, es importante resaltar que lograr cierto nivel de interés con respecto al tema, así como un compromiso por parte de algún sector, es tan sólo parte del camino por recorrer. La otra mitad consiste en desarrollar estrategias específicas y las capacidades técnicas necesarias para ir más allá del análisis y orientarse hacia la formulación de presupuestos sensibles al género. (Hofbauer, 2002).

En este sentido, el punto hasta donde se ha avanzado en esta primera etapa y las oportunidades de colaboración con el gobierno, conllevan a una pregunta fundamental: ¿Cómo pasar de un análisis de presupuestos sensibles al género a la elaboración de presupuestos sensibles al género? Esta pregunta está vinculada a una de las dificultades que enfrentan las iniciativas de presupuestos sensibles al género en muchos países: ¿Qué pasa cuando se abre la posibilidad de elaborar presupuestos desde esta perspectiva?, y ¿Qué tipo de capacidades se deben desarrollar para tener la solidez -sobre todo de recursos humanos- para transformar el compromiso de las instancias gubernamentales en acciones concretas?

REFLEXIONES FINALES

Hasta hace unas décadas, los reclamos feministas se fundamentaban en nociones tales como la justicia social o la trascendencia de relaciones de poder fundamentadas en la dominación y la subordinación. Bajo estos argumentos, el empoderamiento de las mujeres era percibido en ocasiones como una especie de juego “suma cero,” donde las ganadoras

(las mujeres) eran políticamente débiles, mientras que los perdedores (los hombres) eran relativamente poderosos. (Kabeer, 2001). En los últimos años, hemos visto una serie de estrategias de abogacía (*advocacy*) que comienzan a moverse con mayor confianza en los terrenos del lenguaje tecnocrático de los diseñadores de política, donde la equidad de género es, mas que un fin en sí mismo, un camino para alcanzar metas tan disímiles como la eficiencia, la sustentabilidad ambiental, y la buena gobernabilidad. (Kabeer, 2001). Este ha sido el caso de las iniciativas de presupuestos sensibles al género: son uno de los temas y reclamos que, para instrumentarse, necesitan ser estratégicamente “vendidos”, hablando su mismo lenguaje, a los gobiernos.

Debemos ser conscientes que la traducción de los entendimientos feministas al discurso tecnocrático de la política pública corre el riesgo de sacrificar su radicalidad política. (Kabeer, 2001:18). Más aún, dado que uno de los desafíos más grandes que estas iniciativas enfrentan es el de su institucionalización, este es un riesgo que se tiene que correr. Gran parte de su continuidad depende del compromiso político de los gobiernos, y dentro de estos, del apoyo de los Ministerios de Hacienda, quienes desafortunadamente no ven con mucho interés el tema de género y no lo consideran una cuestión económica, sino social.

En gran medida, el proceso conducente hacia presupuestos sensibles al género depende del contexto político en el que toma lugar y, por definición, es largo y sinuoso porque busca alterar esquemas y conceptos fuertemente arraigados y reforzados por estructuras técnicas poco flexibles y, en última instancia, revertir el balance actual de poder. (Budlender, 2002). Dado que el trabajo con presupuestos necesita ser adaptado a las distintas realidades, contextos y países, no existe una metodología única ni fórmulas sencillas a seguir. El éxito o fracaso de la iniciativa depende también del contexto político prevaleciente. Por ejemplo, la iniciativa sudafricana fue lanzada justo después de las primeras elecciones democráticas del país y como respuesta a las grandes injusticias cometidas durante el *apartheid*. En México, la iniciativa ha cobrado fuerza durante la transición a la democracia y la redefinición de espacios políticos en la que estamos inmersos. Una de las debilida-

des de la iniciativa australiana fue la falta de presión por parte de la sociedad civil, una vez llegado a la escena política un gobierno con ideología diferente.

El fin último de estas iniciativas es que las políticas públicas y los presupuestos tomen en cuenta y se diseñen de acuerdo a las necesidades e intereses de hombres y mujeres, tratando a las mujeres no como "excepciones" sino como participantes integrales de la sociedad. (Fraser, 1998: 49). Por lo tanto, y dado lo largo del proceso, es vital el compromiso y el apoyo de los diversos sectores (gobierno, parlamentarios, organizaciones civiles y de base) para sustentar y equilibrar los altibajos del camino.

BIBLIOGRAFÍA

- Bridge, 2001, *Briefing Paper on the "Feminisation of Poverty"*, Reporte núm. 59, Institute for Development, Studies Brighton. Disponible en línea: www.ids.ac.uk/bridge
- Budlender, Debbie, 1996, *The Second Women's Budget*, Idasa, Ciudad del cabo.
- , Rhonda Sharp y Kerry Allen, 1998, *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, The Commonwealth Secretariat, AusAid, Londres.
- , 2001, *Review of Gender Budgets Initiatives*, CASE, Ciudad del Cabo.
- , Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay, 2002, *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Cagatay Nilufer, et. al., 2000, *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, UNDP/SEPED, Nueva York. Disponible en línea: www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm
- , 1998, *Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies*, Working Paper No. 6, UNDP, Nueva York.
- Elson, Diane, 1999, "Gender Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?," The Commonwealth Secretariat, Londres.
- , y Nilufer Cagatay, 1999, "Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development", Ponencia presentada en el First Global Forum on Human Development, Nueva York.
- , 2002, "Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform", en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay,

- Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, The Commonwealth Secretariat, Londres.
- Fraser, Nancy, 1997, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, Routledge, Nueva York.
- Hewitt, Guy y T. Mukhopadhyay, 2002, "Promoting Gender Equality through Public Expenditure", en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, The Commonwealth Secretariat, Londres.
- Himmelweit, Susan, 1998, "Care and the Budgetary Process", trabajo presentado en la conferencia Out of the Margin 2, Amsterdam.
- Hofbauer, Helena y Claudia Vinay, 2001, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, México.
- , Gabriel Lara, 2001, "El derecho al estándar más alto de salud: un marco metodológico para la evaluación del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales por medio del análisis de presupuestos", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- , Dora Sánchez-Hidalgo y Verónica Zebadúa, 2002, *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*, Secretaría de Salud, México.
- , 2002, "The Mexican Gender Budget Initiative: Diverse Levels of Collaboration," en *Gender Budgets Make More Cents*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Kabeer, Naila, 2001, "Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", en *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice*, Sida Studies núm. 3, Sida, Estocolmo.
- PNUD, 1995, *Informe sobre el desarrollo humano*, Oxford University Press, Nueva York.
- The Commonwealth Secretariat, *Committing to the Global Vision that all Governments Should Engage in Gender Responsive Budgeting by 2015*, En línea: www.thecommonwealth.org/gender
- Sen, Gita, 1999, *Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and Other Stakeholders*, The Commonwealth Secretariat, Londres.
- Sharp, Rhonda, 2001, "Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género," *Investigación Económica*, vol. LXI, abril-junio.

THE PALESTINIAN WOMEN'S MOVEMENT : NEW REALITIES/OLD CONCERNS

Nahda SH'HADA

A central feature of Palestinian politics in the nineties, and specifically after the signing of the Oslo agreement in 1993, was that while many Palestinians were enthusiastically debating the laws and challenging their newly established government on the basis of equality, they were aware of the framework within which their new reality was constructed: an agreement which deprived them of their fundamental right to self-determination and independence; which approved and sustained their inequality with Israel; and which, by virtue of being signed by Palestinian representatives and approved by the international community, was a written surrender and acceptance of the unequal relation with the state of Israel; an agreement which thus established a new mode in international relations in the globalization era based on an acknowledgement of colonial relations by co-opted representatives of the colonized themselves.

Another important feature of Palestine is empirical. Anyone living in Palestine between 1995 and 1999 would have been struck by the passion its people shows in discussing every law submitted to the legislative council; by the huge number of workshops devoted solely to

debating proposed legislation; by the regular media coverage of activities related to debates on law. This process has created symbols of what constitutes the ideal citizen, and has interpreted those symbols, placing them within a specific political and institutional context.

Participation in these activities was not restricted to professionals. Nor was it dependent on whether or not the participants knew the mechanism through which laws are formulated, or whether specific laws had direct or indirect effects on their lives. The predominant factor in the debate was that for the first time in their history Palestinians had the opportunity to pass their own legislation. It is within this context that the Palestinian women's movement appealed for equal rights and equal citizenship for both genders, an exercise embedded in the larger trajectory of a nation which is still struggling for independence but yet celebrating its limited self-rule.

Within this context the non-Islamist sections of the Palestinian women's movement engaged in a collective effort to negotiate their rights and articulate a new discourse for their involvement in the social and political spheres. The last two years of the first Intifada (1990-1991) witnessed a growing emphasis on religio-national identity *vis-à-vis* the colonial occupier,¹ an issue which bluntly – and perhaps fortunately – implicated and confronted the nationalists with the most sensitive subject: the gender issue. A clear indication of this development was the women's movement's bold expression of its dissatisfaction

¹ I have argued elsewhere (Sh'hada, 1999) that, in the Palestinian context, the issue of identity is complex and should be understood in an historical framework. Palestinians have suffered many types of oppression and discrimination since the turn of the twentieth century, which have led them to view their past as the true expression of their nationalism. During the first Intifada (1987-1991), Palestinian women were viewed as the symbolic "container" of Palestinian identity. The glorification of women's fertility, the recognition of their bodies as the most important part of national resources, and the encouragement to bear more children as part of the national struggle were explicit expressions in the Palestinian national discourse. A frequent popular slogan continues to be: she has a military womb, and thus she is responsible for producing more fighters. The Islamists, who have gained considerable popularity since the late eighties, have made powerful claims on religious identity; in their discourse, authenticity is viewed as being identical with Islam.

with the gendered views and approaches of the nationalists, who have persistently relegated women's interests to the bottom of the agenda, in favour of the national cause and recently (1990-1991) in favour of political compromise with the religious parties.²

Issues that are religiously, politically and culturally sensitive started being debated publicly, this critique going hand-in-hand with the movement's redefinition of gender interests and re-establishment and re-articulation of the very legitimacy of women's rights. Women's groups have powerfully brought to the fore the valid claim of equal rights for women on the basis of their equal participation in the struggle for self-determination and independence.³

Significant in the movement's politics is the historical moment of its appeal; the "autonomous" Palestinian women's movement introduced into public debate issues related to equal rights and equal citizenship at a time when the national movement was at its "lowest ebb" (Abdulahadi, 1998: 661) due to international power shifts, regional political changes, local disputes over the Oslo agreement,⁴ and the

² The unified leadership of the first Intifada, which consisted of all secular and democratic forces, accepted the social conservative agenda of Hamas. The leadership called for national unity over divisive and "marginal" issues such as the hijab and tacitly supported its enforcement by the Islamists in the Gaza Strip. Thus, the political interests of those parties were given higher priority than women's rights.

³ It is worth noting here that there are no "Islamist feminists" in Palestine, as they exist in Iran or Egypt. Provocative Islamist women's organizations (which are affiliated to Islamist parties) appeared only in 1997-1998, after the Islamist counter-campaign against the strongest women's drive for family law reform. Thus, the role played by the Islamist sections of the women's movement in the campaign to reform the family law and attain equality for women could be considered as being negative, with such organizations presenting obstacles to reform (see Hammami and Johnson, 1999). Generally, the women's movement in Palestine, as in other parts of the South, has emerged and been articulated from within the nationalist (secular) movement. Badran (2001) argues that the feminist discourse in Muslim states has been located through the nationalist, Islamic modernist, and "more recently democratic and human rights discourse" (Badran, 2001:49). It is also important to differentiate between the prevalent Islamic culture in Palestine and the political (or women's) organizations, which use Islam as a means for political gain.

⁴ For more details, see Usher (1995a) and Sh'hada (1999).

striking failure of the nationalists to “address complex issues ... such as social rights, pluralism of worldviews, and freedom of speech” (Hammami and Johnson, 1999:319). Palestinian women activists were aware of the nationalists’ trend around the world to overlook women’s contributions once the national liberation was won; some women activists expressed their disappointment with the post-Oslo PA attitude towards women: in the words of one woman activist, “We have worked so hard for so long, but we do not see fruits of our work” (quoted in Ameri, 1999:41).

The debate about women’s strategies *vis-à-vis* the state has only arisen in the last decade, with the establishment of the Palestinian Authority, which made possible the first meeting between “Palestinian society and its leadership in exile” (Hammami and Johnson, 1999:318). During this period, the Palestinian women’s movement was the most active social movement; it brought up the question of equality and claimed its rights from the “nonsovereign government” (ibid). The claims of the Palestinian women’s movement not only drew attention to new “social agents”, but also provided a different interpretation of old problems.

A key element in the movement’s campaign is its political strategy. When the female participants in the Model Parliament for Family Law Reform (1997-1998) were frequently intimidated and labelled as western by the Islamists (Sh’hada, 1999), their “counterdefense to the Islamists was to ground [their] equality argument in the language of nationalism, state building and democracy.” (Hammami and Johnson, 1999:339) This political strategy, which links gender equality with the “deep geopolitical inequalities of the Oslo period not only reclaims nationalist ground from the Islamists, but opens up the possibility of new democratic alliance” with the nationalists (Hammami and Johnson, 1999:337). The same nationalists who were apologetic *vis-à-vis* the Islamists during the first Intifada (1987-1991) became supporters of women’s rights. It was the social question posed by the Model Parliament, which the nationalists had for a long time failed to advocate, that attracted public attention and nationalist support. A leftist leader commented on the Model Parliament campaign saying that “the

parliament was like a light and we had to respond" (Zakut, 1999, cited in Hammami and Johnson, 1999:335).

This shift in the nationalists' attitude does not signify a transformation in their discourse about women's rights; it is rather due to the political space created by the women's movement, which "opened up a political debate that had been absent." (Hammami and Johnson, 1999:338) The nationalists' support to the women's cause in this specific case confirms the fact that the women's question continues to be a matter of political pragmatism.⁵ Nevertheless, it validates the movement's claim that their political concerns are not restricted to the family law reform as such; the women's movement is concerned with the question of citizens' rights and political democracy in general.

Despite their different ideologies and heterogeneity, and even with the plurality of their political orientation and class background, a central element has emerged in non-Islamist women's organizations, a shift towards a public interrogation of gender relations in Palestinian society through employing the notion of equality. This process has been paralleled by a gradual institutionalisation of the women's movement itself through the establishment of women's study centres, increased numbers of grassroots women's organisations focusing on empowerment and awareness raising, setting up of women's departments within ministries, etc.

In this regard, Ameri (1999) observes that there are two viewpoints within the Palestinian women's movement concerning the issue of institutionalization.⁶ One sees this development as a defensive action, which

⁵ The instrumentality of women's issues was best shown when the Egyptian parliament discussed the Family Law Reform Bill (2000); the leftists and the Islamists argued on the same lines, submerging the real substance of the issue into the political game of power and dominance (for more details, see Al-Ali, 2000:75).

⁶ There is a growing debate about the meaning and consequences of institutionalization of women's movements as social movements. Diani (2000), for instance, believes that one of the main features of a social movement is its loose identity and un-institutionalized actions and activities. He even argues that once an organizational identity becomes overwhelmingly dominant, and thus institutionalized, it dies.

comes from the movement's fear of the Palestinian Authority's power to limit the scope of mass mobilization, while the second sees it as a move away from the grassroots which perhaps will weaken the roots of the movement and make it an easy target for the Islamists and the PA. In Egypt, professionalization and institutionalization were among the main effects of donors on the women's movement. It led, as Al-Ali (2000) observes, to the so-called careerism within the women's movement.

MODEL PARLIAMENT : A BRIEF OVERVIEW

The Palestinian Model Parliament (MP) was a networking project between a number of human rights centres, women's centres, and women's coalitions. It was established in 1997 with the aim of bringing together all parties interested in proposing Palestinian laws and legislation based on equality and human rights.

The Model Parliament began with planning sessions in all regions of the West Bank and Gaza. The activities resulted in the election of 88 members from the West Bank and 120 members from the Gaza Strip. The parliamentary seats were divided equally between men and women. The participants were representatives of political parties, members of the Legislative Council, human rights activists, representatives of women's organizations and grass-roots organisations, as well as some sheiks.

What was striking was the fact that the MP members worked systematically to examine, debate and challenge the very basis of the family law, namely the frame of reference, a field which fundamentally questions the sources and consequences of any legal reform to the extent that most women's groups view family law reform as a figurative indication of the state's policy towards not only the gender question but also towards what constitutes the identity of the state itself.

In order to provide the MP participants with the opportunity to debate women's rights from different perspectives, training courses

were conducted on issues related to human rights. These included contemporary readings in religious thought dealing with women's rights and the position of women in Islamic legislation. The training sessions compared the ideas of Muslim thinkers from many different periods and regions. The members of the MP were all conscious of the fact that the issues before them were basically a matter of power relations. Thus, their problem was to find solutions that would help to build a new, more balanced equation that would strengthen the "progressive" discourse while keeping the realities of Palestinian society in mind.

There were two main approaches to doing this. Some participants argued that the Islamists should be confronted on their own ground and challenged on the basis of new and progressive readings and interpretations of the Quran. They called for a feminist interpretation of the Quran as a way to strengthen the feminist discourse.

The second viewpoint came from some "secular" members in the MP, who said that Islam's position on women's rights in general is ambiguous at best; and that Islam's compatibility with women's rights cannot be resolved easily. They added that the Quran would have to be read selectively and subjectively to find supportive verses, and thus the feminist interpreters would use the same methodology as the dominant religious institutions. Furthermore, the feminist interpreters would have fewer texts to support their perspective, while the "traditional" Islamic school of thought has at its disposal an arsenal from the mainstream of the Islamic heritage. In addition, they described the women's battle within Islam as a losing one, not only because Islamic texts contain clear ideas of male superiority, but also because the authority of feminist interpreters of Islam would never be greater than that of the male-dominant institutions.

These members also argued that efforts to comb through Islamic texts for evidence of sympathy for women would be unfruitful from the "liberal" viewpoint. Their strong argument was that women's struggle for their rights should be seen as a political struggle within the power structure of society and that any attempt to obscure this fact would

serve the opposition. Therefore, the battle should be conducted politically, taking into account the power relations of society and the dominant patriarchal relations in every aspect of life in Palestine and in the Islamic world in general.

A comprehensive evaluation was conducted at the conclusion of the MP's activities. One of the main achievements of the project was its success in reaching thousands of women and men in the West Bank and Gaza Strip. Other achievements included raising the awareness of political parties, especially the leftists, about issues specific to women, and lobbying them for better laws for a Palestinian society based on justice and equality. The MP initiative sparked a debate that had been missing from the Palestinian society for a long time. The MP members were able to communicate their objectives to the people despite the counter-campaign. The project succeeded in ensuring the right of women to discuss their situation and the discrimination against them in the current laws. The MP members crossed the limits and taboos set by some Islamists that forbid people from discussing the Sharia. Finally, in implementing the slogan that the national and social struggle have to be carried out side by side, the MP filled the vacuum left by the democratic movement.

LONGER-TERM IMPLICATIONS

The movement's political strategy is very significant in terms of its relevance to the public/private discussion; it is quite instructive that the women's movement's attempts to enter the monopolized public space with new claims and demands actually opened up the same space to the voices of the "stronger" political actors. Hammami and Johnson (1999:338) discuss these changes extensively. They argue that the Oslo agreement produced a "profound crisis of political visions, language, and direction for the national movement, particularly as it was locked in the Palestinian Authority system of rule." Thus, the Model Parliament provided an exceptional opportunity to the political parties to make their voices heard.

The movement has not only challenged the state on the grounds of women's rights, but also thrown up profound questions about the rights of citizens *vis-à-vis* the state and the right of the whole nation to equality, citizenship, and independence at the international level. In other words, the movement has succeeded in making the links between the women's issue and peoples' rights (men and women) *vis-à-vis* the state, and could link the two with the nation's right to independence and self-determination. Interestingly, this specific strategy of Palestinian women as Peteet (1999) has pointed out emanates from the movement's deliberate approach of locating their arguments within the human rights and democracy paradigm rather than situating the debate around issues related to sexuality. These three linkages made it clear that the Palestinian women's movement has begun to make the transition from the "chorus" seats (Nun, 1989, cited in Vargus and Olea, 1999:248) to the central stage of the national theatre.

FURTHER REFLECTION

In this paper, I have tried to examine the Palestinian women's movement's endeavour to raise its voice and defend women's rights in a highly complex situation where international, regional and national politics play a great role in developing/impeding women's movement strategies and tactics.

The question of the women's movement's attempts to challenge the patriarchal structure of Palestinian society shows a response by various women's organizations to similar sets of contradictions (Kandiyoti, 1991:18), but they are still struggling to find an adequate and applicable explanation of women's subordination from which a general account of women's interests can be derived. Therefore, feminists are still debating over where to focus their efforts: "on objective or subjective elements, "men" or "structures", laws, institutions or interpersonal power relations – or all of them simultaneously" (Molyneux, 2001:42). Even though each women's group asserts its independence, they need to avoid the complete fragmentation of the women's movement.

Women's organizations, though independent of one another, should articulate their discourse within counter- hegemonic alliances, and attack power formations on both the micro- and macro-levels. There are common grounds of experience, common concerns, and common forms of oppression that different groups share.

It is important, however, to stress that emphasizing commonality does not preclude examining differences; women can build their collective strategies on strong grounds only by acknowledging and understanding these differences (Nicholson, 1994). In other words, we need to understand why at certain times some women's groups stand against each other and thus weaken the movement's common cause. Why, for instance, does a certain campaign for women's rights gain support from other social actors more than from some groups within the movement? What kind of differences allows some religious leaders to support family law reform while some women's groups do not? Why are certain women's groups closer to their political parties' visions and strategies than to other women's groups?

Another set of questions that needs to be answered is: How have the Palestinian women's organizations conceptualized women's interests? If we acknowledge the fact that a women's movement comprises different strands ranging from a clear secular identity to highly religious organizations, and each of them has its own approach towards family law reform, the question is: How can we analyze these different strands of feminism? Is being a secular or religious organization relevant to the construction of interests? To what extent does the religious or secular nature of any given organization influence its visions with regard to women's rights?

One of Foucault's key insights is that power is everywhere, not only in the state apparatus, but also in the media, streets, courts, family, and all other institutions. This approach acknowledges that power floods all social spaces and relations, and thus allows for and demands several forms of struggle. Hence, multiple forms of resistance open up along every line of identity that is controlled or stabilized. Diverse forms of

women's struggle attack the weak points of the structure and spread resistance everywhere, thereby enabling the general attack – that structuralists think is necessary – for challenging oppressive regimes. The task is complex; women's movement is part of a nation that is still occupied, thus, it has struggled and is still struggling to liberate the nation's "public private". It also has to challenge patriarchy in both spheres, whether represented by the family structure, the state power, or Islamists' discourse. This has to go hand-in-hand with adopting successful approaches to answer the question of representation by paying considerable attention to the needs and interests of the marginalized groups of women without losing sight of feminism. This last aspect constitutes the main question of my PhD research i.e. the gap between women's movement(s)' discourse(s) and the concrete experience of "ordinary women".

QUELQUES RÉFLEXIONS PERSONNELLES AU RETOUR DE PORTO ALEGRE SUR LA MARCHÉ MONDIALE DES FEMMES, LE FORUM SOCIAL ET LA PLACE DES FEMMES DANS LE MOUVEMENT ALTERMONDIALISTE

N. Marina DECARRO

Ce texte a été conçu en janvier 2003, immédiatement après mon retour du Forum social mondial, alors que j'étais imprégnée de l'ambiance enthousiasmante de Porto Alegre. Cette contribution n'a pas de prétentions académiques; je l'écris à titre personnel en tant que femme engagée dans le mouvement.

Pour commencer seront exposés quelques éléments d'information sur la Marche mondiale des femmes (MMF) et sur les forums sociaux (FS); la place de la question des femmes et des positions féministes dans les FS sera abordée ensuite. Je connais un peu mieux la Marche mondiale des femmes que le Forum social, mais je vais essayer néanmoins de faire une synthèse à mon niveau. Les développements des mouvements sociaux ces dernières années sont porteurs d'espoir, mais fragiles, et nous avons intérêt à essayer de les comprendre le mieux possible.

Nous traversons une période très particulière de grandes transformations, qui se caractérise par le pouvoir croissant du capital financier et des grandes entreprises multinationales. Le système est en crise et cherche désespérément des solutions. Cela intervient dix ans après l'effondrement des régimes de l'Est et depuis, le système capitaliste et l'économie de marché se sont étendus et dominent sans partage tandis que les Etats-Unis d'Amérique apparaissent comme la principale grande puissance. La majorité de la population mondiale vit dans des conditions désastreuses sur le plan économique et social. La pauvreté et le chômage augmentent ainsi que le sous-développement, les populations qui vivaient de l'agriculture diminuent et sont réduites à la misère tandis que la pollution et la destruction de la nature progressent. Tant dans les pays du Sud que du Nord, de grands secteurs de la population souffrent gravement de la situation qui ne s'améliore pas, bien au contraire. Chassées par la guerre et la misère, les populations sont contraintes à l'émigration et se heurtent aux barrières dressées dans les pays riches.

A PROPOS DE LA MARCHÉ MONDIALE DES FEMMES

L'idée de la Marche mondiale des femmes 2000 a été lancée par des militantes féministes québécoises à Pékin¹, dans le cadre de la 4^e Conférence internationale des femmes.

A la suite de la proposition lancée à Pékin, 140 femmes venues de 65 pays se réunissaient en octobre 1998 pour discuter ensemble des revendications à porter à l'échelle internationale. Une analyse de la situation des femmes dans le monde et une plate-forme revendicative ont été ainsi élaborées. On constate notamment dans cette analyse que nous vivons dans un monde progressivement construit par la force conjuguée de deux phénomènes mondiaux:

¹ En 1995, elles avaient mené au Québec une marche contre la pauvreté et la violence intitulée «Du pain et des roses», qui a eu un énorme retentissement.

1) la domination d'un système économique unique à l'échelle de la planète: le capitalisme néolibéral (compétitivité absolue, privatisation, libéralisation, loi du marché, la pleine jouissance des droits humains fondamentaux subordonnée à la liberté économique avec les conséquences bien connues que cela entraîne;

2) la perpétuation d'un système social et politique dominant envers les femmes: le patriarcat. Le patriarcat est bien plus ancien que le capitalisme. Il s'exprime dans tous les domaines de la vie et se manifeste par différents stéréotypes qui conditionnent ou marquent les rapports entre les femmes et les hommes.

A partir de cette analyse, des revendications ont été formulées: six contre la pauvreté et onze contre la violence, dont voici quelques exemples:

- la fin des programmes d'ajustement structurel et la fin des compressions et coupures dans les budgets sociaux et les services publics;
- l'annulation de la dette des pays du tiers-monde;
- la répression de la traite des êtres humains;
- des politiques de désarmement dans tous les pays, pour les armes classiques, nucléaires ou biologiques, ratification de la convention sur les mines antipersonnelles;
- le droit d'asile pour les femmes victimes de persécutions sexistes ou de violences sexuelles ou pour les personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle.

La Marche mondiale des femmes prend des positions radicales en déclarant vouloir rompre définitivement avec le capitalisme néolibéral et avec le patriarcat; c'est d'une remise en cause du système qu'il s'agit. Elle se donne pour but de créer de nouvelles règles à partir des expériences et des alternatives proposées par les femmes et les mouvements sociaux sur les plans local, national et international.

La MMF réunit des groupes de femmes de base et exclut formellement les organismes gouvernementaux. Elle a adopté un certain nombre de valeurs: les femmes dirigent le mouvement; il n'y a pas une région du

monde qui domine les autres; la diversité du mouvement. Les possibilités offertes par les nouveaux moyens de communication et par Internet ont rapidement été comprises par les femmes engagées dans la MMF, qui en ont fait grand usage.

L'ampleur du mouvement a été considérable puisque plus de 5000 groupes de 157 pays et territoires de tous les continents ont participé aux mobilisations de l'an 2000. Mais on ne peut pas laisser dans l'ombre le fait que tous les réseaux féministes n'ont pas adhéré à la Marche. Elle a eu par exemple des difficultés à s'étendre parmi les germanophones et n'a que peu de relais aux Etats-Unis.

En outre, un certain nombre de critiques ont été formulées à l'égard de la MMF, dont on en mentionnera deux: la première affirme que la Marche refuse le néolibéralisme mais accepte le capitalisme et lui reproche une plate-forme «attrape tout»; la seconde a porté sur la perspective très institutionnelle de la MMF, étant donné les instances (gouvernements et institutions internationales, Banque mondiale, ONU, Fonds monétaire international) auxquelles ont été adressées les revendications.

Il faut reconnaître aussi que des désaccords et des ambiguïtés traversent le mouvement. Deux exemples significatifs sont les positions en partie contradictoires sur la prostitution et sur le lesbianisme et les difficultés rencontrées pour rédiger la plate-forme sur ces deux questions. D'autres problèmes importants au sein du mouvement de la Marche sont liés à la représentativité inégale des délégations et à la répartition du pouvoir dans les structures. La diversité des modes d'organisation et des moyens techniques et financiers parmi les groupes et les associations crée des déséquilibres difficiles à régler. Une autre source de problèmes réside dans le rapport de collaboration entre les permanentes et les volontaires, les unes payées pour un certain nombre d'heures de travail tandis que d'autres y consacrent leur temps libre ou sont au chômage.

Il faut mentionner pour terminer le fait que sans aucun doute, parmi les multiples groupes qui ont participé à la Marche, certains l'ont fait

sans avoir pris connaissance de la plate-forme, sans l'avoir adoptée et en étant en désaccord avec une partie de son contenu.

Un certain nombre de ces problèmes existent aussi au sein des forums sociaux comme dans d'autres mouvements.

Plusieurs années ont passé et en 2003, le mouvement de la Marche mondiale des femmes existe toujours, même si la situation n'est pas facile. Une réunion européenne a eu lieu à Zurich en février 2002 et une réunion internationale à New Delhi en mars 2002. Le réseau international s'est maintenu, mais l'état des coordinations locales et nationales est très inégal selon les régions: lors du bilan des actions de l'an 2000, 80 coordinations nationales ont exprimé leur volonté de continuer et nous avons appris par exemple à Porto Alegre que des coordinations régionales de la MMF existent dans vingt Etats du Brésil.

Une fois passé l'échéance fixée en 2000, la mobilisation est tombée et une partie des forces engagées dans le mouvement s'en est retournée aux affaires courantes. C'est le cas en particulier des permanentes salariées par une organisation qui a «marché» en 2000 parce qu'elle était mandatée. Mais aussi, de manière générale, il apparaît que le mouvement ne peut garder le même niveau de mobilisation sans une échéance vers laquelle se tendent toutes les énergies.

La Marche se poursuit en effet mais avec des problèmes de structure. La Fédération des femmes du Québec, qui a porté l'essentiel du mouvement jusqu'ici, ne peut pas continuer et il faut donner à la MMF une structure indépendante.

Les démarches infructueuses auprès des instances internationales en 2000 ont ouvert les yeux de celles qui se faisaient des illusions sur la possibilité d'obtenir des réponses positives à nos revendications par ce moyen. L'orientation consistant à développer les organisations de base, la coordination et la mobilisation, à faire des alliances et à participer très activement au mouvement altermondialiste, demande du temps et de l'énergie mais nous voulons croire que c'est une perspective prometteuse pour l'avenir.

A PROPOS DU FORUM SOCIAL MONDIAL

La Marche mondiale des femmes s'est impliquée dès le début dans la création du Forum social mondial (FSM); elle fait partie du Comité international du FSM et s'est jusqu'ici fortement investie dans leur préparation, tant au niveau mondial qu'europpéen.

Le premier FSM a eu lieu en janvier 2001 à Porto Alegre en même temps que le Forum économique mondial (WEF) de Davos. Il a été rendu possible par le développement d'importants mouvements sociaux dans plusieurs régions du monde comme l'Inde, l'Amérique latine et l'Italie, et du réseau d'échanges qui s'est créé entre eux. La nécessité des rencontres était ressentie dans les regroupements internationaux comme Attac, l'Action mondiale des peuples ou l'Appel de Bangkok, entre autres. En outre, la situation particulière du Brésil et de la ville de Porto Alegre en 2001 a favorisé la réalisation de ce premier Forum². Préparé en quelques mois, il a été une réussite et a lancé une dynamique qui voit des structures similaires se créer à différents niveaux.

Dans toutes ces tentatives est présente la volonté de trouver des espaces pour favoriser la coopération, la discussion et la critique. Un aspect déterminant, mais plus difficile à conduire que la critique et l'analyse des effets destructeurs du système, est la recherche des alternatives. Des réflexions et des expériences diverses existent pourtant. Par exemple, un effort considérable en vue de la réalisation du campement de la jeunesse a été fait au dernier FSM: l'immense village de tentes alternatif a fonctionné sans argent, avec des modes d'autogestion, dans une conception écologique, avec une réflexion sur la culture, sur la nourriture biologique, etc.

Le FSM a lancé un appel à la création de forums régionaux et locaux, et ceux-ci sont nombreux à se mettre en place par régions ou par thèmes³.

² La municipalité de Porto Alegre était intéressée et la campagne en faveur de l'élection de Lula plaçait dans le même sens.

³ En septembre 2003 aura lieu à Fribourg le Forum social suisse et en novembre de la même année le Forum social européen à Paris – Saint-Denis (précédé par une Assemblée européenne des femmes).

Il est utile de préciser qu'un Forum social n'est pas une nouvelle organisation, mais un espace mis à disposition pour les échanges, la formation et le développement des réseaux de base. En principe, un FS est moins tourné vers l'action que la MMF. C'est un phénomène nouveau qui répond au besoin de rencontres à une vaste échelle des groupements de la société civile qui acceptent leur diversité dans un cadre commun. Il s'agit d'une volonté de mettre en relation l'ensemble des mouvements sociaux qui acceptent la plate-forme du FSM et la Déclaration de l'Assemblée des mouvements sociaux⁴.

Un aspect très important à mon sens est la possibilité, dans le cadre du forum, de traiter des questions transversales et de mettre en relation des terrains d'action éloignés les uns des autres. Un autre aspect remarquable des FS est l'activité de formation des milliers de participant-e-s, et surtout des jeunes.

La diversité des intérêts de la multitude de groupes, associations et organisations qui participent au FS constitue sa richesse et sa vitalité. Elle peut aussi dériver vers la confusion ou vers des combats pour le pouvoir. La réussite et la continuation du forum constituent à chaque fois un pari.

En ce qui me concerne, j'ai participé au Forum social européen de Florence en novembre 2002 et au Forum social mondial de Porto Alegre en janvier 2003, et, comme la plupart des participant-e-s, j'ai été bouleversée et enthousiasmée par les milliers de personnes mobilisées dans les mouvements sociaux.

Mais si, au-delà de mon enthousiasme, je cherche à exprimer quelques éléments critiques, j'en viens à faire état de la forme traditionnelle des grandes conférences avec des intervenants prestigieux et passionnants et un public attentif. Ce dispositif *ex cathedra* ne manquait pas de renvoyer certain-e-s aux souvenirs des études. Mais comment procéder autrement avec des milliers de personnes?

⁴ L'Assemblée des mouvements sociaux, qui est convoquée durant le FS, permet d'annoncer à l'ensemble des composantes du mouvement les échéances et de coordonner les agendas.

La question du pouvoir et de la représentativité est aussi un motif de préoccupation. Les décisions se prennent par consensus et il y a une volonté forte de trouver des solutions qui puissent être acceptables par toutes les forces présentes. Cependant, le processus de décision, qui nécessite des déplacements mensuels à l'échelle européenne (FSE) ou mondiale (FSM) pour assister aux rencontres préparatoires, est un obstacle pour les groupes qui n'ont pas de ressources financières ou de permanent-e-s disponibles. Jusqu'ici les solutions trouvées ont permis aux forums d'avoir lieu en offrant des conditions d'ouverture, mais l'équilibre est fragile. Il suffirait que certains courants décident d'imposer leur point de vue et tout le processus risquerait d'être arrêté.

LA PLACE DES FEMMES ET DES THÈMES FÉMINISTES AU SEIN DU FORUM SOCIAL

Je ne connais pas la statistique sur la répartition des participant-e-s au FSM ou au FSE, mais mon impression est que la participation des femmes a été très importante. Les femmes sont très engagées et très actives dans les mouvements sociaux mixtes. Sur le plan des interventions dans les conférences et les séminaires, j'ai eu le sentiment qu'une amélioration de la situation était intervenue entre Florence et Porto Alegre.

A Florence, les femmes intervenantes étaient l'exception, le conférencier type étant un homme blanc d'environ 50 ans – et ce constat a été abondamment souligné.

Dès la première année, la faible représentation des femmes au FSM de Porto Alegre avait été sujette à des critiques. Dans les archives du site du FSM figure un article de Candido Grzybowski, intitulé «Un monde plus féminin est-il possible? », qui met en évidence cette lacune (en 2002). En comparaison de la situation au FSE de Florence, la présence des femmes dans les conférences et séminaires semblait plus importante qu'au FSM de Porto Alegre. Précisons que les sujets traités par les intervenantes étaient divers (économie, migrations, etc.). Donc, au

niveau de la visibilité et de la représentation des femmes dans les prises de parole, on a constaté des progrès⁵.

Qu'en est-il des thèmes féministes: les droits des femmes, la violence, la lutte contre l'oppression? Dans une table ronde sur l'égalité, la salle était majoritairement remplie de femmes même si par la suite nous avons entendu des interventions venant du public non exclusivement féminines. On a observé une fois de plus que si une conférence porte un titre facilement identifiable comme ayant trait à la question des rapports de genre, elle n'attire que très peu d'hommes. Le problème de la domination pèse davantage sur les dominé-e-s et dès lors présente davantage d'intérêt pour les dominé-e-s que pour les dominants.

En revanche, toujours au FSM 2003, dans une conférence qui portait sur le thème de l'impunité, j'ai entendu une intervention remarquable et très impressionnante d'une femme coréenne, Chin Sung Chung, sur l'esclavage sexuel (*comfort women*) pendant la dernière guerre mondiale et sur le silence qui a été fait sur ces crimes. Elle a parlé de la violence à l'égard des femmes, des crimes sexuels pendant les guerres et de l'impunité. Ce discours a eu lieu dans un immense stade bondé (le Gigantinho) et a été écouté attentivement par des milliers de personnes, hommes et femmes. Je fais l'hypothèse que si la même conférence avait fait partie d'un ensemble d'interventions dont le titre évoque la question des «genres», son auditoire se serait composé de 90 % de femmes.

La question de l'égalité des droits entre hommes et femmes est presque toujours mentionnée dans les documents du mouvement altermondialiste et l'on mentionne explicitement la lutte contre le sexisme et le patriarcat dans la Déclaration des mouvements sociaux de 2003 (à la rédaction de laquelle a participé la MMF). En dépit des apparences, ces questions ne sont pas – et de loin – prises en charge autrement que de manière déclamatoire et superficielle par la plupart des mouvements mixtes, car ils ne disposent pas des concepts pour les penser et encore moins pour les intégrer dans leur discours ou dans leurs pratiques.

⁵ Il n'en reste pas moins que la couleur blanche continue à dominer et de ce point de vue, le déplacement du FSM en Asie est très positif.

POUR CONCLURE

Actuellement, le mouvement altermondialiste est en plein développement. Il correspond aux aspirations de très nombreux groupes et organisations convaincus de la nécessité vitale de trouver des solutions alternatives au système dominant. Dans ce contexte, les rencontres à l'occasion des FS sont des énormes succès et les actions exprimant l'opposition aux politiques dominantes réunissent des milliers de personnes dans tous les continents. Le FSE et le FSM ont permis d'organiser de manière relativement coordonnée les manifestations massives d'opposition à la guerre en Irak dans le monde entier.

Le défi actuel me semble résider dans la capacité de favoriser l'intégration progressive des thématiques entre les mouvements par les discussions et l'échange d'arguments. La remise en question des rapports sociaux entre les sexes et de l'oppression des femmes est marginale ou absente, mais si cette réflexion n'est pas pleinement intégrée dans le projet de construction d'une alternative au monde dans lequel nous vivons, ce projet est voué à l'échec.

Pour les féministes, il s'agit de préserver l'autonomie indispensable du mouvement tout en étant capables de participer, collaborer et faire alliance, dans et avec les mouvements mixtes, pour que la question des rapports entre les genres soit enfin prise en compte.

Le dernier point qui me semble décisif, et que j'ai compris grâce aux FS (en écoutant en particulier Leonardo Boff), est le caractère prioritaire de la construction des organismes de base, car elle seule permet aux femmes et aux hommes de recréer du collectif, de prendre conscience de leurs intérêts véritables et de prendre du pouvoir sur leurs vies et sur l'avenir.

SITES INTERNET

Marche mondiale des femmes: <www.ffq.qc.ca/marche2000>.

Forum social mondial: <www.forumsocialmundial.org.br>.

Social Movements International Network: <www.movsoc.org>.

LES AMAZONES FACE À L'ORDONNANCEMENT SOCIAL

Cosme Gosshé MEKPO

Hommes, hommes, restez!
Que les hommes restent!
Qu'ils cultivent le maïs
Et fassent pousser les palmiers...
Nous, nous partons en guerre,
Nous marchons, nos glaives en avant!
Nous allons retourner les entrailles
[de l'ennemi!]

C'est aux accents de cet hymne guerrier que les *amazones* partaient au front. Fortes, invulnérables, éduquées à la guerre, vouées au combat, elles attaquent toujours les premières, galvanisent le courage des soldats masculins par leur stupéfiante intrépidité.

Qui sont donc ces *amazones*?

Dans l'ancien royaume du Dahomey (Bénin actuel) qui s'est développé à partir du XVII^e siècle sur la côte du golfe de Guinée, il existait au sein de l'armée des troupes d'élite féminines qu'on a appelées les *amazones*, par référence aux héroïnes de l'Antiquité. Leur présence dans l'armée remonte au règne d'*Akaba* (1680-1708). En 1890, face à la pénétration

coloniale, elles représentaient 30% de l'effectif total de l'armée et constituaient l'essentiel de la garde personnelle du souverain. Leur recrutement se faisait soit au tirage au sort parmi les filles jugées aptes aux «labeurs guerriers», soit parmi les volontaires (princesses ou roturières), «dotées d'une condition physique exceptionnelle».

Cette présence des femmes combattantes dans l'armée n'est donc pas une légende. C'est une réalité qui s'est révélée – avec le temps – un lieu de construction d'identités «genrées», à travers notamment la transformation des rapports sociaux et la diffusion de significations, de symboles et de normes auxquels elle a abouti.

Les amazones ont la capacité de conquérir l'espace public et communautaire. L'exercice de certains rôles publics ou l'accès à certaines fonctions généralement réservées aux hommes ne sont pas perçus comme une entrée en dissidence des règles sociales lorsque ces fonctions sont exercées et ces rôles joués par celles que l'on appelle communément *Na*¹.

Peut-on aujourd'hui affirmer dans le contexte béninois que la capacité de s'affranchir du pouvoir dominateur des hommes est l'apanage des seules amazones? Comment comprendre alors les modifications des rapports de pouvoir entre femmes et hommes qui apparaissent encore plus nettement sur le plan économique, ainsi que l'émergence de leaders féminins jadis «introuvables» sur la scène politique béninoise?

LES VIRTUALITÉS ET LES LIMITES DU PATRIARCAT

Dans la dynastie des rois de *Danxome* (Dahomey), la non-participation des femmes au trône était la règle. La succession se faisait en ligne directe par primogéniture, de mâle en mâle. Ce système de succession est désigné par l'expression laconique de *To kou nou vi so* (succession de père en fils). Mais la rigueur de cette règle s'estompa au fur et à mesure

¹ N'ayant pas de nom générique, les femmes soldats sont désignées par cette expression commune, qui est en fait le diminutif de toutes les autres appellations: *Ahosi* (femme du roi), *Mi no* (nos mères), *Ahovi* (princesse).

que le pouvoir se consolidait et l'exclusion des femmes de l'exercice du pouvoir connut une remarquable exception :

Après avoir succédé à son père *Huegbaja*, *Akaba* régna trois ans. A sa mort, il laissa des enfants en bas âge. Son frère *Agaja*, son puîné, voulut assurer la régence. Or, il était le *dosu*, c'est-à-dire «l'enfant immédiatement né après des jumeaux». *Hangbe*, la sœur jumelle d'*Akaba*, s'opposa aux prétentions de son jeune frère car si *Agaja* prenait le pouvoir, il ne risquait pas de le rendre. *Hangbe* assura donc la régence pendant trois ans. Au cours de sa régence, *Agaja* se lia par des pactes avec les notables du royaume et tous les habitants vinrent trouver *Hangbe* pour lui demander de laisser le pouvoir à son frère. Elle accepta, mais recommanda de se méfier de son frère bien que ce dernier eût promis de restituer le pouvoir. L'histoire enseigne que cette exception n'était pas la seule dérogation au principe de succession de père en fils et que les règles de succession se sont dégagées et précisées au *Danxome* par des concours de circonstances.

Du coup, on se rend à l'évidence que la transmission héréditaire du statut, la différence de sexe ainsi que la division sociale hiérarchisée qui en sont les corollaires, constituent une réalité contingente au contenu instable, variable selon le contexte et le cours de l'histoire. On en arrive alors à l'hypothèse que l'exercice de certains métiers ou la possession d'un statut sont encore aujourd'hui le résultat d'une décision sociale. Les *Ahovi* ont par là acquis des attributs auxquels sont associées leur aptitude à régner ou à occuper le devant de la scène publique, leur capacité à diriger des groupes d'hommes et de femmes, leur indépendance vis-à-vis de l'ordre établi, leur potentialité à négocier leur propre accès au pouvoir et à inverser au besoin les rapports de pouvoir, bref, leur *autonomie*. Le reflet de cette identité particulière transparaissait déjà dans certains de leurs chants guerriers où, loin d'idéaliser la nature masculine, les amazones prétendaient à la supériorité dans le courage et dans l'action, et prônaient une inversion des valeurs établies : «*Dahomey, Dahomey [...] ! Tes filles, plus courageuses que les guerriers, ne reculent jamais devant l'ennemi. » « Que les hommes restent, qu'ils culti -*

vent le maïs et fassent pousser les palmiers. Nous, nous partons en guerre. »
« Nous arrachons, retournons, arrachons à notre cœur. Que les hommes fas-
sent la récolte du manioc ! »

Au demeurant, les *Ahovi* sont aujourd'hui considérées comme socialement différentes des autres femmes. Or, on aurait pu croire que cette fonction de structuration (ou de restructuration) des rapports sociaux relève d'un domaine réservé: celui de l'ordre *patriarcal*. Beaucoup s'en faut, car la capacité d'influencer le changement social qui est ainsi reconnue aux amazones est d'une essence si dynamique qu'il serait difficile de ne pas entrevoir un lien avec le processus d'autonomisation des femmes qui est en cours dans le pays. Par ailleurs, ce processus intervient dans un contexte de mondialisation, où le développement des nouvelles technologies de l'information et ses conséquences renforcent et accélèrent les transformations évoquées ci-dessus.

LA DYNAMIQUE DE TRANSFORMATION DES RAPPORTS DE POUVOIR ET LE PROCESSUS D'AUTONOMISATION

L'idée qu'il est en train de se développer un processus de transformation sociale visant à rendre plus autonomes les femmes repose sur l'observation d'un double mouvement: l'abdication progressive de certaines normes traditionnelles et la prise en compte graduelle de la dimension *genre* dans les politiques de promotion sociale, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau international (coopération internationale, organisations multilatérales, ONG...). Ce mouvement est intimement lié à la mondialisation; il serait donc judicieux d'analyser l'un à la lumière de l'autre.

Ce n'est pas un hasard que le *Zindo*, excellent moyen d'occupation de l'espace communautaire par les amazones, ait connu une telle confluence et une telle amplification au point de générer plusieurs milliers de groupements féminins au Bénin :

En effet selon une coutume du Danxome, lors d'un décès, une tombe se garnit avec des étoffes, des pièces de monnaie et divers objets (pipes, silex, blague à tabac, tabouret...) avant de se fermer et de dérober à l'affection des parents et amis éplorés celui ou celle dont ils eussent voulu négocier la vie à prix d'or avec la *Mort*, «la gloutonne au ventre profond». La femme, les enfants, parentes, parents et alliés, doivent apporter leurs contributions aux funérailles avant l'inhumation. Cette cérémonie est sublimée et les funérailles amplifiées lorsque quelqu'un parmi les personnes citées est une amazone. Pour l'aider à faire face aux dépenses, une réjouissance est organisée à la place publique par le groupe d'amazones auquel elle appartient pour récolter des dons et souscriptions pendant toute une nuit. L'amazone frappée de deuil est portée en triomphe pendant cette réjouissance dite *Zindo*, qui est en même temps l'occasion pour tous les membres du groupe de sceller leur alliance et de prouver au public la force de leur union. En ce lieu et en cette nuit de vérité, chacune, sans fard et sans crainte, disait ce qu'elle pensait, faisait ouvertement ses remarques sur le pouvoir royal et sur le fonctionnement de la société. Mais le but primordial demeure le soutien à la famille éplorée.

Aujourd'hui, ces groupements de femmes ont contribué à donner un contenu palpable à *l'économie solidaire* à travers la diversité de leurs activités: tontine, mutuelle de santé, microcrédit, etc. Au fur et à mesure que les difficultés économiques s'accroissaient et que les frontières entre les communautés rurales devenaient de moins en moins étanches, ces regroupements de femmes allaient s'écarter de leur objectif originel pour prendre la forme plus adaptée qu'on connaît actuellement, c'est-à-dire celle de *groupements d'autopromotion*. Alors que les femmes s'organisent et sont plus aptes à développer des stratégies de contournement face à la situation économique (elles contrôlent le circuit marchand et constituent 92 % des effectifs dans le commerce), il s'est avéré de plus en plus que la plupart des hommes n'arrivent plus à contribuer aux charges du ménage (soit par égoïsme, soit par manque réel de moyens). Devenue par nécessité pourvoyeuse de fonds, la femme est également devenue sa propre «protectrice» et la «protectrice» de toute la famille.

De facto, les responsabilités au sein de la famille changent de pôle et l'obligation d'assumer les charges du ménage repose désormais sur la femme. Certains hommes se réfugient derrière le fallacieux prétexte d'avoir honoré l'engagement de payer la dot pour justifier la fuite devant leurs responsabilités ou cette inversion de rôles. Cette situation ne suscite pas pour autant l'indignation du commun des Béninois et apparaît comme normale. Nous assistons alors à une remise en cause implicite des normes traditionnelles, c'est-à-dire à la tendance manifeste vers une abdication des rôles traditionnels et des responsabilités². Les femmes chefs de famille se comptent aujourd'hui par milliers au Bénin, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Désormais vacillante, la norme culturelle est également moins réfractaire vis-à-vis des initiatives visant à promouvoir le leadership féminin, que ces initiatives soient internes ou non à la communauté. Ainsi, grâce à l'appui des ONG et sous l'impulsion de la communauté internationale, une nouvelle génération des femmes leaders a vu le jour. Ces femmes ont joué un rôle prépondérant dans l'avènement de la démocratie et sont devenues des acteurs clés du système politique au Bénin : les assises de l'historique Conférence des forces vives de la nation, qui s'est déroulée du 19 au 28 février 1990 et qui a marqué l'ouverture du pays à la démocratie (après dix-sept ans de dictature militaire), ont été en grande partie dirigées par une femme. Depuis sa création en 1990 et pour un second mandat électif de cinq ans, la Cour constitutionnelle, institution de régulation la plus importante de la démocratie au Bénin, est dirigée par une femme. Enfin – pour être bref –, le plus important parti politique (parmi une centaine) est actuellement dirigé par une femme.

² Voir Catherine Overholt, Kathleen Cloud, Mary B. Anderson, James E. Austin, «Femmes dans le développement: cadre pour un projet d'analyse», *Le genre: un outil nécessaire*, Jeanne Bisilliat, Christine Verschuur (dir.), Cahiers genre et développement, n° 1, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 207. Dans le même sens, Caroline O.N. Moser, «Planification selon le genre dans le Tiers Monde: comment satisfaire les besoins pratiques et stratégiques selon le genre», *ibid.*, pp. 133-137.

Ces femmes, faut-il le rappeler, sont en train d'émerger, même si l'environnement ne leur est pas totalement favorable. Cela offre des perspectives différentes sur la conception de la place et du rôle de la femme dans les projets politiques au Bénin.

Il est donc tout à fait possible de penser que c'est l'inégalité des rapports entre hommes et femmes qui produit les différences de sexe, et non le contraire. L'institution des amazones est, de ce point de vue, consubstantielle à la thèse d'une remise en cause de la construction sociale dominante.

FEMMES BURUNDAISES ET EFFETS DE LA MONDIALISATION. ÉVOLUTIONS DIFFÉRENTES EN MILIEU RURAL ET URBAIN

RICHARD MURAGWABUGABO

La mondialisation transparaît dans l'imbrication croissante des économies, la suppression des barrières administratives, législatives, réglementaires et non réglementaires... aux flux commerciaux, financiers et technologiques. Phénomène caractérisé par l'accélération de la «déterritorialisation» et de l'homogénéisation des structures économiques et technologiques, elle acquiert des dimensions politique, sociale et culturelle toujours plus larges.

Certes, elle s'accompagne de l'accroissement de la pauvreté, du chômage, des inégalités et des exclusions sociales, coûts sociaux qui reposent en premier lieu sur les épaules des femmes. Mais, bien que la balance penche du côté des effets négatifs, la mondialisation s'accompagne aussi de la création de structures offrant des opportunités de gain de pouvoir aux femmes.

En effet, la mondialisation agit sur les champs de négociation dans lesquels se déroule le jeu de rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes. Ces champs sont entre autres :

- *les conditions de vie*: satisfaction des besoins des femmes par rapport à ceux des hommes (approvisionnement alimentaire, revenus...);
- *l'accès aux ressources*, soit aux facteurs de production tels que la terre, le crédit, le travail, la formation, etc.;
- *la conscientisation*: l'information, la scolarisation, etc., permettent la prise de conscience personnelle, de sortir de l'ignorance et de dépasser certaines croyances et pratiques considérées au départ comme normales;
- *la participation*: l'implication des femmes et des hommes dans la vie économique, politique et sociale;
- *le contrôle*: sur le travail des femmes et des hommes, sur les revenus, sur les facteurs de production, sur sa propre vie...

Dans ces cinq champs de négociation, il apparaît des rapports de pouvoir fortement inégaux entre les hommes et les femmes au Burundi. Tout changement intervenant dans ces champs en faveur des femmes, plus particulièrement dans la conscientisation, peut être considéré comme une acquisition d'un niveau supérieur de pouvoir. Ce qu'a permis la mondialisation à travers trois facteurs, à savoir:

- l'extension des structures d'information et des réseaux de communication, ainsi que l'expansion de l'action des réseaux internationaux de solidarité au-delà des limites territoriales et administratives;
- la transformation des pratiques de l'Etat suite aux restructurations liées à la globalisation, ainsi que la réorientation de l'assistance financière et technique des institutions financières internationales, d'ONG, d'institutions internationales spécialisées... vers les associations de base;
- la détérioration des conditions de vie suite aux restructurations économiques (PAS) véhiculées par la mondialisation.

Ces facteurs ont été en partie¹ à l'origine, d'une part, des regroupements des femmes burundaises en associations de solidarité et d'entraide, de la protection des droits de la femme et de la promotion de la femme (une vingtaine d'associations actuellement, voir annexe); d'autre part, de l'implication de certaines femmes dans la création d'activités génératrices de revenus.

Au-delà du lobbying, ces associations organisent des journées de réflexions et de débats sur des thèmes sociaux, politiques, économiques, etc., des journées de formation en matière de mouvements associatifs et d'activités génératrices de revenus, des échanges d'informations sur les activités menées par d'autres associations locales, nationales ou étrangères, des journées de sensibilisation aux droits des femmes... Cela a permis chez certaines femmes la *prise de conscience* de leurs droits et de leurs capacités, et de sortir (au moins partiellement) de l'ignorance et du carcan traditionnel caractérisé par le silence et l'indifférence, accroissant leur *pouvoir d'action* («l'information, c'est le pouvoir»). Ainsi, elles ont pu revendiquer et obtenir la *participation* d'un groupe de femmes au processus politique de négociation pour la paix d'Arusha (Tanzanie), qui les avait pendant longtemps écartées; certaines femmes ont commencé à revendiquer et à obtenir leurs droits à la succession et à la propriété foncière; des langues se sont déliées pour dénoncer des abus faits aux femmes par les hommes, abus qui paraissaient être des tabous auparavant: l'appel lancé les 7 et 8 juin 2001 aux femmes burundaises pour le port des T-shirts noirs en signe de désapprobation du détournement des mineures a été suivi par la plupart des femmes, des conférences pour dénoncer les hommes qui battent leurs femmes ont pu être organisées, une structure d'accueil des femmes battues est opérationnelle à Bujumbura², etc. Maintenant, les femmes en association *obtiennent plus facilement des crédits* (même s'ils

¹ La détérioration des conditions de vie des populations suite à la guerre civile déclenchée en 1993 a contribué à renforcer les mouvements associatifs.

² Mais elle reste secrète pour éviter les représailles des bourreaux des femmes, selon M^{me} Régine Cirondeye, présidente de l'ONG «Mélodie de la paix» qui se bat pour la dignité des femmes battues (<www.famafrique.org/nouv/nouv01-05-17b.html> au 27 janvier 2003).

restent faibles!) pour divers petits projets agricoles ou d'artisanat que si elles sont seules. Grâce à la sensibilisation des femmes à leurs droits dans le domaine de la sexualité et de la reproduction, les associations ont permis de briser certains tabous; certaines femmes ont pu ainsi *acquérir un certain pouvoir de contrôle et de décision* en matière de procréation, même si ce pouvoir reste encore faible et que des conflits apparaissent le plus souvent dans ce domaine.

En outre, même si on compte encore très peu de femmes burundaises dans les instances de décision, certaines femmes, individuellement ou en association, ont pu créer des activités génératrices de revenus (petits commerces, maisons de couture, salons de coiffure, téléshops, cybercafés, maisons de fournitures de bureau, artisanat...) en suivant des modèles copiés sur d'autres associations ou d'autres femmes grâce à l'extension des structures d'information et de communication ou à l'échange d'informations entre et au sein des associations. Ce qui leur permet de générer du revenu propre, d'augmenter leur prise en charge et de réduire en partie leur dépendance vis-à-vis de l'homme. Elles enregistrent ainsi un certain progrès dans l'*autonomie* et le *pouvoir économique* tout en participant au processus économique. Même si l'homme, par sa valeur symbolique véhiculée par le patriarcat, garde le droit de regard sur les activités et les revenus de sa femme, cette dernière conserve un *certain contrôle* de son revenu. En plus, l'estime des femmes, leur marge de manœuvre individuelle et leur pouvoir de négociation vis-à-vis des autres membres de la famille s'accroissent. Cela ne va pas toujours de soi entre époux et épouse, suite à des stratégies individuelles de certaines femmes qui veulent sauvegarder la dignité de leurs maris et une apparente harmonie dans le couple. Mais on peut le remarquer par exemple lorsque des hommes (jeunes ou adultes, mariés ou célibataires) vont solliciter une assistance financière ou matérielle auprès de leurs tantes, sœurs ou cousines qui ont une activité génératrice de revenus, ou lorsque c'est une femme ou une fille qui prend en charge les études des autres membres de la famille. Durant cette négociation, le pouvoir décisionnel et la conduite de la négociation incombent en partie à la femme.

Cependant, cette évolution du pouvoir des femmes liée à la mondialisation profite plus aux femmes des milieux urbains³, plus particulièrement les élites féminines (femmes aisées, instruites, ayant accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi qu'aux textes juridiques en grande partie rédigés en français), qu'aux femmes agricultrices des milieux ruraux.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette évolution différente. D'une part, les associations ainsi que les structures de formation et d'information sont concentrées dans les centres urbains ou, lorsqu'elles sont présentes dans les milieux ruraux, sont éloignées d'une grande partie des femmes qui sont alors découragées par la distance que leur budget temps, accaparé par le poids des charges (productives, reproductives et communautaires), ne permet pas d'affronter. Les structures sociales et économiques plus développées en milieu urbain que rural, le degré élevé d'analphabétisme des femmes en milieu rural⁴ ainsi que les résistances symboliques et culturelles plus marquées en milieu rural qu'urbain ne sont pas neutres dans cette évolution différente.

D'autre part, les restructurations économiques (PAS) instaurées pour imbriquer les économies nationales dans l'économie mondiale n'ont pas épargné le secteur agricole, et n'ont fait qu'accentuer la dégradation des conditions de vie des agriculteurs. Jouant leur rôle de «gagnepain», les hommes agriculteurs se sont alors retrouvés sur le chemin de l'exode rural⁵, à la recherche d'un supplément de revenus. Les femmes ont alors vu leurs charges s'accroître; l'agriculture se féminise. Le poids

³ La population urbaine représente 9% (année de référence 1999) de la population totale, estimée à 6,7 millions d'habitants (World Bank, *World Development Report 2000-2001*, World Bank, Washington DC, 2001, p. 276).

⁴ Nous ne disposons pas de chiffres pour le milieu rural, mais le niveau national (selon la Banque mondiale, 63% des femmes sont touchées par l'analphabétisme [World Bank, *op. cit.*]) donne une idée de l'importance de l'analphabétisme en milieu rural, qui compte 91% de la population.

⁵ Certaines jeunes femmes rurales empruntent aussi le chemin de l'exode rural, mais elles demeurent une proie de la prostitution et restent cantonnées dans le rôle de domestiques (moins rémunérées et subordonnées à leurs patrons, de sexe masculin ou féminin).

d'une agriculture de subsistance et peu productive repose désormais sur leurs épaules, sans qu'elles disposent pour autant d'une marge de manœuvre suffisante du point de vue décisionnel ou d'accès aux ressources productives. L'ignorance, la méconnaissance des opportunités potentielles et de leurs droits ainsi que l'isolement et l'enfermement dans le carcan traditionnel et culturel pourraient en partie expliquer ce manque de gain de pouvoir et de changement d'attitude vis-à-vis de la subordination dont elles font objet.

Ainsi, nous sommes amené à souligner que le global, en agissant sur le local, influe sur les rapports de genre mais différemment selon l'échelle sociale, et que certains «points noirs» subsistent dans les transformations des relations de genre liées à la mondialisation.

Pour clore, nous voudrions soulever un certain nombre de questions que nous nous sommes posées mais auxquelles nous n'avons pas encore trouvé de réponses. L'inclusion des élites féminines dans les processus politique et économique ainsi que les transformations des rapports de pouvoir entre hommes et femmes des centres urbains, à travers les changements liés à la mondialisation, ne risquent-elles pas, en occultant les rapports de pouvoir fortement inégalitaires en milieu agricole rural, de perpétuer la domination masculine? Comment ces transformations au niveau des élites des milieux urbains peuvent-elles se répercuter sur les autres couches sociales, plus particulièrement les femmes agricultrices, et faire évoluer les relations de genre en milieu agricole rural? Les résistances culturelles et symboliques au changement, fortes en milieu rural, vont-elles céder et comment?

ANNEXE

ASSOCIATIONS DE PROMOTION DE LA FEMME (BURUNDI)

Association des femmes juristes (AFJ)

Fondation des femmes pour la paix, l'équité et le développement (FPED)

Organisation pour la promotion et la protection des droits de la femme et de l'enfant (OPPDFE)

Fédération des femmes pour la paix mondiale-Burundi (FFPM-Burundi)

Association pour la promotion économique de la femme (APEF)

Alliance des femmes pour la démocratie et le développement (AFDD)

Ishirahamwe ry' guteza Imbere Abakenyezi n'abana (IGAA), soit l'«Association pour la promotion des femmes et des enfants» (notre traduction)

Association des femmes musulmanes du Burundi (AFEMUBU)

Association réseau femmes et développement (RED)

Association burundaise des femmes chefs de famille (ABFCF)

Collectif des associations et ONG féminines du Burundi (CAFOB)

Association de la promotion des droits de l'enfant et des initiatives féminines de développement (APDEIF)

Association des veuves du Burundi (AVBU)

Appui aux filles déscolarisées (AFD)

Association des femmes africaines face au sida-Burundi (AFFSI-SWAA Burundi)

Association burundaise des femmes journalistes (AFEJO)

Solidarité jeunesse féminine (SJF)

Association pour le bien-être familial (ABUBEF)

Association volontaire pour le développement familial et communautaire (AVDFC)

Action mondiale contre l'ignorance et la pauvreté (AMIP)

TRAVAILLER POUR SE LIBÉRER

Marie-Brigitte NKKO MABANTULA

Je souhaite d'abord remercier M^{me} Fenneke Reysoo, ma professeure pour le séminaire genre et développement, de nous avoir associés, mes collègues et moi, à ce colloque. Le séminaire qu'elle anime a été particulièrement enrichissant pour moi car, comme la plupart de mes collègues, j'avais une tout autre idée des études genre. Pour moi, le concept genre était associé à des mouvements féministes qui sont plutôt idéologiques.

Aujourd'hui, j'ai appris que le genre peut constituer un outil d'analyse indispensable pour comprendre et expliquer certaines réalités sociales en montrant comment les rapports sociaux entre l'homme et la femme s'intègrent dans la société et comment ils influencent d'autres rapports sociaux.

Ma contribution part de l'hypothèse selon laquelle les femmes devraient être associées aux activités productives pour se libérer de la domination masculine et devenir plus indépendantes et plus autonomes dans les décisions concernant leur vie et leur corps: les femmes devraient donc travailler pour se libérer. J'essaie de vérifier cette hypothèse dans le contexte socio-économique de Kinshasa.

Une étude sur la contribution des hommes et des femmes dans les dépenses ménagères à Kinshasa a révélé qu'en 1998, plus de 60% des ménages kinois ont été financés à 70% par les femmes. Les hommes, qui travaillent pour la plupart dans l'administration publique du pays, sont souvent mal, voire pas payés, et n'arrivent plus à subvenir aux besoins de leur famille. Ce sont les femmes qui, en développant de petites activités de survie dans l'informel (petit commerce), essayent de combler ce déficit et assument de plus en plus la charge économique de la famille.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette émergence des femmes dans le marché de l'emploi à Kinshasa, mais l'influence de la mondialisation y est très importante, et ce pour deux raisons:

- dominé par des préoccupations économiques, le travail producteur d'un revenu est plus valorisant dans le système mondial et les femmes, pour être valorisées, cherchent à y accéder;
- par les transformations socio-économiques qu'elle entraîne, la mondialisation a causé une situation de crise économique dans plusieurs pays, surtout ceux du tiers-monde dont les économies sont incapables de s'intégrer dans le système. Les femmes de Kinshasa se sont senties obligées de travailler car le seul revenu de l'homme était devenu insuffisant pour combler les besoins de la famille.

Mais la question qui fait l'objet de mon travail est celle de savoir si *la production d'un revenu monétaire par les femmes plutôt que par l'homme change les rapports de genre dans la société kinoise. Le fait de travailler libère-t-il la femme kinoise de la subordination à l'homme? Se sent-elle plus indépendante, plus autonome?*

Des observations que j'ai pu faire et des entretiens que j'ai eus avec des amis et collègues mariés, j'ai pu constater que les femmes qui travaillent à Kinshasa ne sont pas pour autant toujours libérées de la subordination à leurs maris et que, dans certains cas, le fait de travailler les rendait encore plus subordonnées et plus dépendantes de leurs maris.

Je voudrais trouver une explication à ce phénomène en faisant intervenir les trois dimensions du genre, à savoir les dimensions symbolique, institutionnelle et individuelle, et voir comment elles s'articulent pour aboutir à des situations diverses.

Le fait que la femme devienne la principale pourvoyeuse de la famille va en l'encontre des représentations *symboliques* que l'on se fait d'un homme et d'une femme dans la société kinoise. L'homme, c'est le pourvoyeur de la famille, et la femme, la gardienne de la maison. Les principaux besoins financiers et matériels de la famille doivent être satisfaits en grande partie par l'homme, le revenu de la femme ne pouvant servir que de complément. L'homme y détient son autorité et son honneur, car souvent l'autorité dans la prise de décision se trouve du côté d'où proviennent les ressources économiques. Or, la situation de la femme principale pourvoyeuse de ces ressources crée une frustration pour l'homme – la « crise de la masculinité » – et une dévalorisation pour la femme, qui ne se sent pas prise en charge par son mari. On assiste alors à des jeux de dissimulation où la femme attribue à l'homme certaines réalisations qu'il n'a pas accomplies. Dans ce cas, la femme est maîtresse de la situation, mais elle joue, consciemment ou inconsciemment, avec cette image symbolique de la masculinité. Ne pourrait-on alors dire qu'elle devient doublement dépendante?

Ces représentations symboliques genrées se traduisent dans les structures *institutionnelles*, qui viennent renforcer davantage la dépendance des femmes vis-à-vis des hommes. Au niveau de la législation nationale, cela est reflété dans la loi sur l'autorisation maritale, qui soumet à une autorisation préalable du mari l'accès de la femme au marché de l'emploi. Cette loi vient à peine d'être abolie au Congo. Elle avait comme effet de rendre la femme redevable à son mari parce que c'était grâce à son autorisation qu'elle travaillait.

A cela il faut ajouter le fait d'une faible institutionnalisation des questions de la femme au niveau national. En effet, il a existé, sous le règne de Mobutu, un Ministère de la condition féminine, mais ce dernier est aujourd'hui supprimé. Les problèmes des femmes sont traités au

Ministère des affaires sociales, ce qui affecte sensiblement la politique gouvernementale pour la promotion de la femme. Il n'y a qu'à voir la part du budget consacrée à ce ministère (1% du budget du gouvernement et 0,06% du budget général de l'Etat) – et, dans cette enveloppe, la part budgétaire relative aux questions de la femme est infime.

Au niveau individuel, chaque femme intériorise cette situation, développe ses propres stratégies pour trouver une marge de liberté et de manœuvre, et des espaces où prendre des décisions sur elle-même, sur sa propre vie et son corps, dans cet environnement symboliquement et institutionnellement inégal.

Un accent particulier devrait être mis sur les mécanismes par lesquels cette insertion de la femme dans le marché de l'emploi a été réalisée.

D'après mes observations, ce n'est pas un besoin personnel d'épanouissement ou d'indépendance qui pousse la plupart des femmes kinois à travailler, mais plutôt les contraintes économiques liées à l'insuffisance du revenu de l'homme. D'ailleurs, les fonds de départ pour réaliser un petit commerce proviennent souvent encore du mari. Elles auraient préféré se contenter de leurs rôles reproductifs d'épouse et de mère, d'où elles tiennent tout leur statut social, que d'endosser celui de participantes à la vie économique. Pour cette catégorie des femmes, la position de dépendance est vécue comme un fait «naturel», et elles n'entament aucune démarche volontariste pour s'en soustraire.

D'autres par contre, notamment les jeunes, qui subissent beaucoup plus l'influence de la mondialisation, cherchent du travail par souci d'indépendance et d'épanouissement personnel. C'est le cas des femmes qui se lancent dans un travail productif alors que leur époux est dans une très bonne situation financière.

La classe sociale de la femme, son âge, son éducation, etc., jouent un rôle très important dans ces différentes appréciations. Les femmes instruites, par exemple, s'y prennent parfois mieux pour trouver cette liberté que les femmes non instruites. Cette dynamique est plus grande quand on est jeune que quand on vieillit.

Selon les cas, on assiste à des situations de conformité, de négociation, d'opposition ou de résistance, et parfois à des conflits.

On débouche alors au questionnement suivant: Les femmes qui travaillent dans le souci d'une recherche de plus d'indépendance et de plus d'autonomie dans la prise des décisions concernant leur famille et leur propre vie vont-elles devenir le modèle pour une plus grande majorité de femmes kinois et changer ainsi l'image de l'autorité dominante de l'homme? La femme peut-elle aussi se libérer des contraintes maritales tout en n'exerçant que son rôle de mère et d'épouse? Le débat reste ouvert à ce sujet.

GENRE, GOUVERNANCE ET ENVIRONNEMENT URBAIN EN INDE : LE CAS DU KERALA

Sandra WALTER

Après une brève introduction du contexte dans lequel s'effectue notre projet de recherche, les questions au cœur de notre problématique seront exposées de manière plus détaillée. Cependant, il s'agit d'une problématique provisoire, qui sera affinée lors de notre prochain terrain.

CONTEXTE

En 1993, le gouvernement indien a entamé un processus de décentralisation suite au constat que les problèmes de développement ne se résoudraient pas par une approche *top-down* et que la participation des différents acteurs était nécessaire dans toutes les phases du processus de planification. Il était donc nécessaire de renforcer les gouvernements locaux afin qu'ils puissent véritablement jouer leur rôle de troisième tiers de gouvernance. Le 74^e Amendement concerne les gouvernements urbains qui auparavant étaient institutionnellement et financièrement marginalisés ainsi que politiquement dépendants de l'Etat. Cet amendement rend, par ailleurs, obligatoire la réservation d'un tiers des sièges

pour les femmes. Ce qui, selon le gouvernement indien, devrait renforcer leur capacité à représenter leurs intérêts dans le processus de décision et contribuer, ainsi, à améliorer la mise en œuvre des programmes de développement.

Notre projet de recherche visera donc à observer de quelle manière le processus de décentralisation en Inde a influencé la capacité des femmes pauvres à représenter leurs intérêts de genre dans la gouvernance environnementale en milieu urbain. Par «politiques environnementales», nous entendons celles qui affectent l'environnement proche (la distribution d'eau potable, les égouts, le ramassage des ordures) et qui ont un rôle important en termes de santé. Notre terrain de recherche sera la ville de Thiruvananthapuram, au Kerala. Notre intérêt pour cet Etat fut motivé par la mise en œuvre en 1996 d'une campagne pour promouvoir et institutionnaliser, dans le long terme, un processus de planification depuis le bas. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour renforcer la participation des femmes à ce processus.

L'usage du terme de «gouvernance» est fortement controversé. Pour les besoins de cette recherche, il s'agit avant tout d'un cadre analytique qui permet la prise en compte des mécanismes formels et informels de décision, des relations entre les différents niveaux de prise de décision et de la transformation du rôle de l'Etat. Un des objectifs de ce travail est d'analyser la gouvernance urbaine dans une perspective qui puisse rendre aussi bien compte de l'expérience des hommes que de celle des femmes et qui illustre de quelle manière la relation entre la sphère privée et la sphère publique influence cette expérience.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Notre objectif est donc d'observer quelle est la capacité des femmes à participer au dialogue tout au long des différentes étapes du processus de décision et de formulation des politiques environnementales. Et, plus précisément, d'observer l'impact des réformes institutionnelles sur cette participation et le rôle éventuel joué par les organisations féminines ou autres.

RÔLE DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Un premier élément est que pour comprendre la participation politique des femmes, il faut d'abord comprendre le contexte dans lequel elle a lieu. De quelle manière les transformations du système politico-administratif liées au processus de décentralisation vont-elles influencer la capacité des femmes à participer au processus de décision? Plusieurs éléments doivent être observés.

- Instauration de quotas pour les femmes: les élues dont le siège est réservé aux femmes vont-elles participer au processus de décision de manière effective? Quels types d'intérêts vont-elles défendre (classe, caste, genre, parti)? Notre hypothèse à ce propos est que *la citoyenneté «inachevée» des femmes, et notamment celle des femmes les plus pauvres, rend leur participation généralement peu effective malgré les mesures mises en œuvre pour la promouvoir.*
- Impact des réformes sur la participation directe des femmes: un autre élément est de savoir si les nouvelles structures municipales, mises en œuvre dans le cadre du 74^e Amendement, donnent aux femmes plus d'espace non seulement pour exprimer leurs revendications, mais aussi pour peser sur le processus de décision, notamment grâce au rapprochement entre élu et citoyens, à la création de comités de circonscription et aux mécanismes mis en œuvre pour assurer la présence des femmes aux différentes étapes du processus de planification. Notre hypothèse en ce qui concerne la participation directe des femmes est que *même si l'Etat met en œuvre des mesures pour renforcer leur participation dans les divers espaces d'interactions entre autorités locales et citoyens, elles restent insuffisantes dans le contexte des rapports de pouvoirs existants. En d'autres termes, la participation des femmes dans ces espaces ne se traduit pas automatiquement par une plus grande prise en compte de leurs intérêts de genre dans les politiques environnementales.*

RÔLE DES ORGANISATIONS LOCALES

Les organisations locales, féminines ou autres, peuvent parfois jouer un rôle important. Il s'agira donc d'observer quel type d'organisations sont

présentes, quel type d'enjeux elles défendent, quelle est leur relation à l'Etat, leur statut dans la communauté et le statut socio-économique des acteurs qui y participent. Quel est leur rapport aux élus et élues? Et de quelle manière se sont-elles impliquées dans le processus de planification et la réalisation des mesures mises en œuvre par le gouvernement? Ou, si elles ne sont pas impliquées, quelles en sont les raisons?

EVALUATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les politiques environnementales devront être évaluées sous divers angles, notamment: sensibilité à la question du genre; rapport entre d'une part les besoins et priorités tels qu'ils sont définis par l'administration et les experts, et d'autre part ceux qui sont émis par les principales concernées; idéologie qui sous-tend ces politiques; approche employée pour intégrer les femmes aux divers projets d'aménagement de l'environnement. Cette évaluation vise à réfléchir aux motivations du gouvernement pour promouvoir la participation des femmes (instrumentalisation ou émancipation) et aux implications que cela a sur cette participation.

Notre troisième hypothèse à ce propos est que *la participation des femmes, lorsqu'elle est conçue et promue par l'Etat, engage rarement une réelle remise en question des rapports de genre. En Inde, elle n'a dès lors que peu d'incidence sur la capacité des femmes à influencer le processus de décision en matière de politiques environnementales, ce surtout au niveau des priorités.* Cette hypothèse implique que même si une participation accrue des femmes pour des motifs d'efficacité peut contribuer, dans une certaine mesure, à réduire les risques environnementaux, son potentiel sera fortement limité sans une remise en question des rapports de pouvoir dans les institutions de gouvernance locale. Car, premièrement, les problèmes liés à l'environnement proche, dont les femmes ont la responsabilité, risquent d'être toujours considérés comme secondaires ou comme «privés», et donc en dehors de l'agenda public. Et, deuxièmement, la participation des femmes risque de justifier une augmentation de leurs tâches et responsabilités dans l'aménagement de l'environnement urbain sans aucune contrepartie.

HOW CAN INTERNATIONAL WOMEN'S MOVEMENTS INFLUENCE THE MAIN CENTRES OF DECISION MAKING?

Joanna KERR

I am thrilled to be here, in snowy Geneva, and be part of this exciting conference – particularly as this is on the heels of my participation in the World Social Forum in Porto Alegre. My intention is to share some of the insights gained in that large scale event – but in particular to address one main question: How can international women's movements influence the main centres of decision making? In tackling this question, one really needs to ask the question – as it says, in your program – “what needs to be done differently, and *how* to do it?”

In these few minutes I will have time to only discuss three strategies, and these are to:

- a) build momentum and consensus for fair globalization that is built upon democracy;
- b) move ourselves (as feminists and gender equality advocates) out of the margins of these debates and actions; and thirdly;
- c) know where the power is shifting to and organize accordingly.

My first point relates to one key objective – and that is, *to transform corporate driven globalization towards a fair globalization.*

The “boys” who met in Davos last week are both the architects and most successful beneficiaries of the economic policies and processes that derive from a neo-liberal economic agenda . As we have heard over the past two days, it is this form of globalization and governance system that continues to reinforce power differences, undermine democracy, and deny the rights of women. Almost every aspect of our lives is impacted upon by the proliferation of new technologies, flexible models of employment, foreign products in our local markets, the privatization of social services including water, the diffusion of American pop culture and other manifestations of globalization. As a result, numerous NGO’s, institutes and concerned citizens are lobbying, taking legal action and campaigning for governments, corporations and international institutions to modify their activities.

Porto Alegre, Brazil and the World Social Forum is perhaps the best representation of this powerful reaction to corporate-led globalization. This Forum – which last week gathered almost 100,000 activists, intellectuals and journalists from all over the world – is significant in a number of ways.

First, it represents the leadership of a strong opinion movement that “another world is possible”. In fact in Porto Alegre the results of a global opinion poll were released. Based on data from 20 countries around the world, the majority of citizens believe that globalization made the rich richer and the poor poorer driven primarily by the interests of multinational corporations. The majority of respondents globally felt their fate was decided by external forces beyond their control – and most importantly that global society should focus on social goals first rather than economic growth. In fact, Lula’s overwhelming victory in Brazil is an indication of these sentiments.

The World Social Forum therefore acts as a catalyst to social change by bringing together diverse social movements, despite their differences,

around principles of transparency, diversity and democracy to carry forward dreams, social projects, and economic alternatives. It is a dynamic space for critical information sharing. By being concurrent and strategically timed with the Davos World Economic Forum it represents the possibility of a fair people centred globalization – for example, by advocating for the globalization of wealth distribution as opposed to poverty alleviation (that is, the rich are the problem, not the poor!) In the words of Susan George of ATTAC to Forum participants “we must accept the most difficult task ever undertaken in human history: we have to democratize the international system and force it to serve the needs of everyone”.

However, the World Social Forum has its limitations. As it grows in quantity it is not necessarily improving in quality; by this I mean that there is not sufficient opportunity for deepening or developing alternatives. Secondly, while it brings together global social movements – including the women’s movements, there is still limited cross-fertilization or alliance building across these movements. So while it is very important that feminists are part of the overall movements that are seeking to change the governance and outcomes of globalization, we have a long way to go to ensure that new models are truly gender sensitive. In my opinion, feminists, feminism or gender equality are still relegated to the margins of the World Social Forum – despite the very best efforts of groups like DAWN, World March of Women, or Articulaci3n Feminista Marcosur who serve on the International Planning Committee of the World Social Forum.

The reasons for this tokenism or marginalization, I would argue, have as much to do with profound gender blindness on the part of other social movements as it does with the weaknesses within our own women’s rights community. Which brings me to my second major recommendation – in that *we need to address our marginalization within the broader fair globalization movement that is challenging global governance*. Here I would give just four problems to address within our work – or what we need to do differently.

First, in many cases, we are actually practicing a politics of exclusion – that is, we feel that we own gender equality work. It is “our feminism but your movements”. In other words, there is a constant tension between our need for autonomy versus inclusion. Put another way, we want our own spaces, analysis and organizations at the very same time we demand that other movements and organizations take on our values, perspectives and approaches. There are not enough of us seeking to build alliances with men, or other social movements (including the peace, economic justice or racial justice movements). In Porto Alegre in fact, my organization (AWID) organized a workshop on just how to build stronger alliances across networks and movements. A colleague from India, John Samuel, stipulated that alliances are built upon shared spaces within which we negotiate shared visions and values. Lack of solidarity is a product of lack of shared spaces. As far as I am concerned we need to resolve this tension – by making feminist spaces more welcoming, but at the same time be honest that we are going to lose certain battles if we want to integrate into broader social movements.

Secondly, as Jules Falquet explained so articulately yesterday, we are witnessing a very serious crisis in gender and development. In fact, through the “NGOization” or institutionalization of the women’s movements much of this work has become non-political, and purely technical. As such, the importance of negotiating political spaces, building up alliances, or pushing political agendas as key strategies for the promotion of gender equality is being diminished. Instead, donors, World Bankers, even many NGOs see so called “gender work” as merely a matter of getting women into projects, ensuring their maternal health, or fixing them into a credit scheme. Here we need to be holding each other accountable as to what really constitutes “good” gender equality work, we need to reclaim feminism, we need to prioritize political and transformative processes and wholeheartedly reject purely technical ones.

Third, I would argue that we have to do more homework (a statement that I too can take some responsibility for). Our demands, for example, for gender sensitive governance structures, economic policies, or

development programs need substance. To demand accountability from our governments or international institutions for “trade policies that incorporate a gender perspective” means nothing. How would trade negotiators know what this means if we do not? Getting beyond symbolic gestures of discontent, we need to determine what kinds of trade, investment and tax policies support women’s rights and then develop explicit strategies as to how they could be implemented. The neo-liberal market system of governance without question does not benefit most of the world’s population; we need to actively change «the rules of the game» and concretize gender-specific principles of economic democracy, human rights and citizen participation in the economy. This conference can contribute to this work, but we have so much further to go.

So those are just three ways in which feminist struggles could move out of the margins and can become more central and actually transformative to the fair globalization movement. However, another key issue to address when considering how can international women’s movements influence the main centres of decision-making (and this is my third main point) is to *better understand where the power is and where it is shifting to and then strategize accordingly.*

Those of you who know me know that I have taken a strong stance on “Beijing plus ten”. I am adamantly against any meeting of governments at the United Nations in 2005 where the state of the world’s rights of women will be reviewed. The current political environment is simply too antagonistic towards gender equality to allow governments the space to negotiate our rights. The most recent U.N. meetings – like the Children’s Summit or the Sustainable Development conference in Johannesburg give us blatant warnings that the Bush administration is just too powerful and too caught up in pushing back women’s rights – particularly reproductive and sexual rights. The time, financial and human resources therefore that we would all have to expend just to hold the line and not roll back on current UN agreements is too formidable, and frankly would not be strategically used. So let there be a Fifth World Conference on Women – but later, say in 2010.

In fact, for now sites of feminist struggles need to shift beyond the United Nations. This is not to say that we should abandon the U.N. for I recognize its geo-political importance in a world dominated by U.S. hegemony. Nonetheless, in terms of international institutions the World Trade Organization (WTO) holds much greater power and significance for women's rights in this era of globalization. In the next round of discussions in Cancún, Mexico later this year, discussions will include the expansion of the WTO into more trades and services (like water) as well as in agriculture. Once countries sign onto these agreements they are binding; implemented with determined force to the benefit of the developed world. So we need to be there – trade and investment rules are changing too rapidly for us to be standing in the sidelines, or worse, caught up in the basement of the U.N. fighting over the same “bracketed text” that we advocated for 10 years ago.

Lastly, in terms of power shifts, we are going to witness a rise in fundamentalisms within local and national governments around the world. From India to Italy we see ultra right leaders being elected every day. If we want to influence decision making centres we need to be concerned not just with the macro political space, but in fact, the micro political space. According to my colleague, Gigi Francisco, from DAWN, the more “insidious forms of fundamentalisms will come out of local patriarchies thus creating a great challenge to radical secular local women's rights work”. Whether it is the committee's in Cochabamba, health workers in Bangladesh, or villages in Senegal, we will have to intensify our efforts to transform masculinity, household relationships, and attitudes within the workplace through transformative politics in the home and in the street. Global governance won't change without changing the micro-political space. Local battles are in fact global ones. Action-research therefore becomes ever more significant.

In conclusion, while I may have painted a rather bleak or overwhelming picture I do want to leave you with signs of hope. While the boys of Davos received a considerably larger amount of media coverage than those of us in Porto Alegre, we understand that the mood there was very bleak. It doesn't take much to realize the current fragility of the

economic system, after Enron, Arthur Anderson etc when the theme of their conference was ironically "building trust". Meanwhile in under 5 years, hundreds of thousands have mobilized under the banner "another world is possible". Not just in Porto Alegre but regional social forums are being mobilized all over the world. Two weeks ago, a quarter of a million marched in Washington against the war. *There is no historical precedent to such global and local mobilization against militarization, fundamentalisms and globalization.* New political spaces are opening up, spaces whereby feminism, gender equality and women's movements will play a fundamental role.

I was personally extremely moved by the lovely words of Indian writer Arundhati Roy (she wrote the prize-winning "The God of Small Things") in her speech in Brazil last week which I will leave with you.

Another world is possible. She is beautiful ... listen carefully and you can hear her breathing.

COMMENT LES MOUVEMENTS INTERNATIONAUX DE FEMMES PEUVENT-ILS AVOIR UNE INFLUENCE SUR LES PRINCIPAUX CENTRES DE DÉCISION ?¹

Joanna KERR

Comment les mouvements internationaux de femmes peuvent-ils voir une influence sur les principaux centres de décision? Pour répondre à cette question, on doit se demander ce que nous devons changer, et comment le changer.

Je ne discuterai [ici] que de trois stratégies qui consistent à :

- a)* susciter un élan et un consensus pour une mondialisation équitable, basée sur la démocratie;
- b)* sortir (nous, les féministes et activistes en faveur de l'égalité entre les sexes) de la marge de ces débats et de ces actions;
- c)* connaître les nouveaux lieux de pouvoir et nous organiser en conséquence.

¹ Traduit de l'anglais par Emmanuelle Chauvet.

Mon premier point porte sur un objectif déterminant: passer d'une mondialisation menée par des intérêts privés à une mondialisation équitable.

Les «boys» qui se sont rencontrés [au Forum économique mondial] à Davos sont à la fois les architectes et les principaux bénéficiaires des politiques et processus économiques résultant d'un programme économique néolibéral. [...] C'est ce système de mondialisation et de gouvernance qui renforce les hiérarchies de pouvoir, empêche la démocratie et nie les droits des femmes. La prolifération de nouvelles technologies, les modèles d'emploi flexibles, la présence de produits étrangers sur nos marchés locaux, la privatisation des services sociaux, dont celui de l'eau, la diffusion de la culture populaire américaine, et d'autres manifestations de la mondialisation, ont des répercussions sur presque tous les aspects de nos vies. En conséquence, de nombreux instituts, ONG et citoyens concernés font pression, entament des actions en justice et des campagnes afin que les gouvernements, les entreprises et les institutions internationales modifient leurs activités.

Porto Alegre, au Brésil, et son Forum social mondial, est peut-être le meilleur représentant de cette puissante réaction à la mondialisation menée par les grandes entreprises. Ce Forum – qui [en 2003] a réuni presque 100'000 activistes, intellectuels et journalistes venus du monde entier – est significatif à bien des égards.

D'abord ce Forum représente la tête d'un fort mouvement d'opinion qui affirme qu'«un autre monde est possible». À Porto Alegre, les résultats d'un sondage d'opinion mondial ont été publiés. Selon les données recueillies dans 20 pays du monde, la majorité des citoyens pensent que la mondialisation, menée essentiellement par les intérêts des sociétés multinationales, a enrichi les riches et appauvri les pauvres. La plupart des personnes interrogées ont le sentiment que leur sort est déterminé par des forces externes qu'ils ne contrôlent pas – et surtout que la société mondiale devrait se concentrer en premier lieu sur des objectifs sociaux plutôt que sur la croissance économique. La victoire écrasante de Lula au Brésil traduit ces sentiments.

Le Forum social mondial agit donc comme catalyseur du changement social en regroupant différents mouvements sociaux, en dépit de leurs différences, autour des principes de transparence, de diversité et de démocratie, dans le but de faire avancer des rêves, des projets sociaux et des alternatives économiques. C'est un espace dynamique de partage critique de l'information. Concurrent et stratégiquement programmé en fonction du Forum économique mondial de Davos, il représente la possibilité d'une mondialisation équitable, centrée sur l'individu – par exemple en défendant une mondialisation de la distribution des richesses plutôt qu'une mondialisation de la lutte contre la pauvreté (auquel cas ce sont les riches, et non les pauvres, qui sont au cœur du problème!). Pour reprendre les mots de Susan George, d'ATTAC, aux participants du Forum: «Nous devons relever la tâche la plus difficile jamais entreprise dans l'histoire humaine: nous devons démocratiser le système international et l'obliger à répondre aux besoins de tous.»

Mais le Forum social mondial a ses limites. Il gagne en importance quantitativement mais pas nécessairement du point de vue qualitatif; je veux dire par là qu'il ne permet pas assez d'approfondir ou de développer des alternatives. Par ailleurs, il rassemble des mouvements sociaux mondiaux – dont les mouvements de femmes – mais ces mouvements ne se nourrissent mutuellement ou ne s'allient que rarement. Les féministes doivent donc absolument participer aux mouvements généraux qui cherchent à faire évoluer la gouvernance et les effets de la mondialisation, mais il y a encore beaucoup à faire pour s'assurer que les nouveaux modèles prennent vraiment en compte les questions de genre. Je pense que les féministes, le féminisme ou les questions d'égalité entre les sexes demeurent en marge du Forum social mondial – malgré les efforts remarquables de groupes comme DAWN, la Marche mondiale des femmes ou Articulación Feminista Mercosur qui participent au Comité international de préparation du Forum social mondial.

Je pense que cette politique de pure forme ou cette marginalisation s'expliquent autant par une ignorance des questions de genre de la part des autres mouvements sociaux que par les faiblesses de notre communauté de défense des droits des femmes. Ce qui m'amène à ma deuxième

recommandation : nous devons traiter le problème de notre marginalisation au sein du mouvement général pour une mondialisation équitable et contre la gouvernance mondiale actuelle. Je décrirai seulement quatre problèmes à prendre en compte – ou à traiter différemment.

D'abord, dans bien des cas, nous pratiquons dans les faits une politique d'exclusion – c'est-à-dire que nous avons le sentiment que la lutte pour l'égalité entre les sexes est notre propriété. C'est «notre féminisme mais vos mouvements». En d'autres termes, nous sommes constamment tiraillées entre nos besoins d'autonomie et d'intégration. Ce qui veut également dire que nous voulons nos propres espaces, analyses et organisations, tout en souhaitant que les autres mouvements et organisations adoptent nos valeurs, perspectives et approches. Nous ne sommes pas assez nombreuses à chercher à construire des alliances avec les hommes ou avec d'autres mouvements sociaux (dont les mouvements pour la paix, la justice économique ou la justice raciale). En fait, à Porto Alegre, mon organisation (AWID) a mis sur pied un atelier de réflexion sur la construction d'alliances plus fortes entre les réseaux et mouvements. Un collègue indien, John Samuel, a dit que les alliances se construisent autour d'espaces communs au sein desquels nous négocions des visions et des valeurs communes. Le manque de solidarité découle du manque d'espaces communs. Je pense que nous devons sortir de ce dilemme – en rendant les espaces féministes plus accueillants – tout en reconnaissant honnêtement que pour nous intégrer dans des mouvements sociaux plus larges nous allons perdre certains combats.

En second lieu, [...] les questions de genre et développement traversent une crise très grave. En fait, à cause de l'«ONGisation» ou de l'institutionnalisation des mouvements de femmes, l'essentiel du travail est devenu apolitique et purement technique. Ce qui minimise l'enjeu des négociations autour des espaces politiques, pour la construction d'alliances ou en faveur de programmes politiques qui sont les stratégies déterminantes pour la promotion de l'égalité entre les sexes. Les donateurs, représentants de la Banque mondiale, et même de nombreuses ONG, considèrent plutôt que le «travail en matière de genre» consiste à faire participer les femmes aux projets, à assurer la santé

maternelle, ou à faire entrer les femmes dans des projets de crédit. Nous devons donc nous tenir mutuellement responsables de tout ce qui constitue vraiment un «bon» travail en faveur de l'égalité entre les sexes, nous devons retrouver le féminisme, nous devons donner la priorité à des processus politiques et de transformation, et rejeter franchement les projets purement techniques.

Troisièmement, je dirai que nous devons faire plus de travail de préparation (et je prends aussi ma part de responsabilité dans cette affirmation). Nous devons apporter de la substance à nos demandes, par exemple pour des structures de gouvernance, des politiques économiques ou des programmes de développement qui prennent en compte les questions de genre. Il ne rime à rien d'exiger de nos gouvernements ou institutions internationales des «politiques commerciales intégrant une perspective de genre». Comment les négociateurs en matière de commerce pourraient-ils savoir ce que nous voulons dire si nous-mêmes ne le savons pas? Nous devons aller plus loin que les manifestations symboliques de mécontentement, et déterminer quels genres de politiques commerciales, fiscales et d'investissements sont favorables aux droits des femmes, pour ensuite développer des stratégies explicites permettant de les mettre en application. Il est indéniable que le système néolibéral du marché n'est d'aucun bénéfice pour la majorité de la population mondiale; nous devons activement faire évoluer «les règles du jeu» et traduire concrètement des principes de démocratie économique, de droits humains et de participation citoyenne à l'économie qui soient spécifiques au genre. [...]

[...] Ce ne sont que trois des moyens par lesquels les luttes féministes pourraient sortir de la marge et devenir plus centrales, et, de fait, transformer le mouvement pour une mondialisation équitable. Mais une autre problématique se pose lorsqu'on se demande comment les mouvements internationaux de femmes peuvent avoir une influence sur les principaux centres de décision (et c'est mon troisième point): il s'agit de mieux comprendre où se situe le pouvoir, de le suivre dans ses déplacements, et de s'adapter de façon stratégique.

[...] J'ai fermement pris position sur la question de «Pékin plus dix». Je suis résolument contre toute réunion gouvernementale au sein des Nations unies en 2005, qui ferait l'état des lieux des droits des femmes dans le monde, car l'environnement politique actuel est tout simplement trop hostile à l'égalité entre les sexes pour laisser aux gouvernements un espace de négociation de nos droits. Les dernières réunions des Nations unies – comme le Sommet des enfants ou la conférence de Johannesburg sur le Développement durable – nous ont montré de manière flagrante que le gouvernement Bush est trop puissant et trop engagé dans le recul des droits des femmes – notamment des droits reproductifs et sexuels. Les ressources financières, humaines et en temps que nous devrions dépenser simplement pour rester à niveau et ne pas reculer par rapport aux accords des Nations unies en vigueur seraient beaucoup trop importantes, et ne pourraient tout bonnement pas être utilisées opportunément. Alors, d'accord pour une cinquième Conférence mondiale des femmes – mais plus tard, disons en 2010.

En fait, le combat féministe doit maintenant sortir des Nations unies. Cela ne veut pas dire que nous devons laisser de côté les Nations unies, car je reconnais qu'elles ont une importance géopolitique dans un monde soumis à l'hégémonie des États-Unis. Mais parmi les institutions internationales, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a un pouvoir et une importance bien plus grands pour les droits des femmes en cet âge de mondialisation. Une partie des discussions qui auront lieu cette année à Cancun, au Mexique, portera sur l'extension de l'activité de l'OMC vers de nouveaux commerces et services (comme celui de l'eau) ainsi que vers l'agriculture. Les pays sont liés par ces accords une fois qu'ils les ont signés, et ils seront mis en application avec détermination, pour le plus grand profit du monde développé. Nous devons donc être présentes – les règles du commerce et des investissements changent trop vite pour que nous restions sur le côté de la route, ou pire, que nous restions muselés dans les caves des Nations unies à défendre le même projet de résolution qu'il y a dix ans.

Enfin, en ce qui concerne les nouveaux lieux de pouvoir, nous allons assister à un progrès des fondamentalismes au sein des gouvernements

locaux et nationaux partout dans le monde. De l'Inde à l'Italie, nous voyons des dirigeants d'extrême droite se faire élire tous les jours. Pour avoir une influence sur les centres de décision, nous devons nous tourner non seulement vers l'espace macropolitique, mais également vers l'espace micropolitique. Pour reprendre les termes de Gigi Francisco, ma collègue de DAWN, «les formes [les plus] insidieuses de fondamentalisme vont surgir des patriarcats locaux. L'action radicale séculaire en faveur des droits des femmes va donc devoir affronter des enjeux importants». Dans les comités de Cochabamba, avec les agents de santé du Bangladesh ou dans les villages au Sénégal, nous devons redoubler d'efforts pour faire évoluer la masculinité, les relations au sein des ménages et les attitudes au travail par des politiques de transformation à la maison et dans la rue. La gouvernance mondiale n'évoluera pas sans une évolution de l'espace micropolitique. Les luttes locales sont en fait des luttes mondiales. La recherche-action n'en devient donc que plus importante.

Pour conclure, et bien que j'aie dressé un tableau plutôt sombre et accablant, je tiens à vous quitter sur des preuves d'espoir. Les «boys» de Davos ont peut-être reçu une bien plus grande couverture médiatique que nous à Porto Alegre, mais nous avons compris que l'ambiance y était très sombre. On peut facilement comprendre que le système économique actuel est fragile après les affaires Enron et Arthur Andersen, entre autres, même si leur conférence était intitulée, ironiquement, «Construire la confiance». Pendant ce temps, en 5 ans, des centaines de milliers de personnes se sont mobilisées sous le slogan «Un autre monde est possible». Outre Porto Alegre, des forums sociaux régionaux se mobilisent actuellement partout dans le monde. [...] 250'000 personnes ont manifesté à Washington contre la guerre. Une telle mobilisation mondiale et locale contre la militarisation, les fondamentalismes et la mondialisation n'a aucun précédent dans l'histoire. De nouveaux espaces politiques s'ouvrent, des espaces dans lesquels le féminisme, l'égalité entre les sexes et les mouvements de femmes vont jouer un rôle fondamental.

Personnellement, j'ai été très émue par les belles paroles de la romancière indienne Arundhati Roy (auteur du roman *Le Dieu des petits riens* couronné dans le monde entier) dans le discours qu'elle a fait au Brésil et que je vous livre: «Une autre planète est possible. Elle est belle... Écoute bien, tu peux l'entendre respirer.»

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS

Isabel YÉPEZ

LE CARACTÈRE POLYSÉMIQUE ET CONFLICTUEL DE LA NOTION DE GOUVERNANCE

La contribution de Germán Solinís a présenté le cadre analytique de la notion de gouvernance. Tant au niveau du débat au sein des sciences politiques actuelles, comme au niveau des transformations induites par l'économie néo-libérale, on attribue à la mondialisation la création d'un vide politique. Cela nous confronte avec de nouvelles questions sur la gestion de l'espace public. Selon Solinís la notion de gouvernance constitue un champ d'observation flou, mais pertinent. Elle se réfère tout à la fois à la politique, aux modèles de gestion des affaires publiques et à l'intervention de divers acteurs, y compris de la société civile. Inspiré par les travaux de l'Unesco, Solinís a parlé du défi de la construction d'une «gouvernance mondiale démocratique». Celle-ci aurait comme horizon une éthique qui donnerait la préséance au politique sur l'économique dans la gestion de l'espace public mondial.

L'utilisation de la notion de gouvernance dans la coopération suisse (DDC) a été présentée par Jean François Cuénod. Pour cette agence de coopération, la gouvernance doit promouvoir l'accès des groupes mar-

ginaux aux opportunités offertes par la mondialisation et renforcer leur capacité de décision. Pour la DDC la notion de gouvernance est entendue comme l'interaction entre l'Etat, le secteur privé et la société civile; elle permettrait une gestion des affaires publiques participative, transparente, efficace, responsable, équitable, égalitaire entre hommes et femmes

Jules Falquet a apporté un regard critique sur les politiques «genre» des organisations internationales et des ONG. Selon cette sociologue française, la construction d'une «gouvernance mondiale» s'accompagne d'une neutralisation des mouvements sociaux de base et féministes. Face à la faillite des modèles de développement proposés par les organismes internationaux, certains cherchent à donner une légitimation à la mondialisation néo-libérale en recourant à la société civile.

FACE-À-FACE ENTRE PRATIQUES ET PROGRAMMES DE RECHERCHE-ACTION

Le jeu de miroirs entre actions sur le terrain et production de la connaissance universitaire a été l'occasion d'aborder un ensemble de thèmes liés au potentiel d'influence sur les décisions politiques avec ou sans la participation des femmes. Trois études-cas ont été présentées: la guerre de l'eau à Cochabamba (Bolivie), la gestion des déchets à Santhiaba (Sénégal) et le suivi de la qualité des soins de santé au Bangladesh. Ces études-cas s'inscrivent dans des projets de recherche-action en réseau et visent un apport dialectique entre les expériences de terrain et la réflexion sur celles-ci.

Isabelle Milbert nous a présenté les défis d'un ambitieux projet de recherche-action pluridisciplinaire. Il s'agit d'une démarche d'investigation qui veut rebondir sur l'action, contribuer au renforcement des acteurs et à la création de nouveaux lieux de pouvoir. Dans cette optique la gouvernance est définie comme un processus de négociation entre (nouveaux) acteurs, dans une perspective de renforcement de la

citoyenneté. Travailler avec une approche interdisciplinaire, entre chercheurs du nord et du sud, dans le but de produire des connaissances qui sont utiles à la prise des décisions, constitue le défi du projet.

La rencontre conflictuelle entre divers acteurs sur le terrain a été présentée par Alejandra Flores de la *Coordinadora del Agua* à Cochabamba. Ce mouvement rejette les politiques de privatisation des services publics par la défense des formes séculaires de gestion de l'eau. Les communautés locales connaissent de multiples formes de gestion des affaires collectives. Le nouveau modèle de gouvernance - arrivé avec les projets d'aide financés par des organisations multilatérales - est en train de déstructurer les formes traditionnelles de gestion dans lesquelles les femmes jouaient un rôle important. La rencontre de ces deux modèles, l'un exogène, l'autre endogène, a résulté en une véritable guerre à Cochabamba dont l'enjeu était la privatisation de l'eau.

L'exposé de Christine Verschuur portait sur une recherche-action, dans le cadre d'un programme MOST-UNESCO sur «Villes, environnement et rapports sociaux entre hommes et femmes». Des questions concernant l'empowerment des femmes au sein d'organisations de base dans des quartiers populaires ont été analysées avec un réseau de chercheurs au Sénégal, au Burkina Faso, en Bulgarie, en Roumanie, en République Dominicaine, en Argentine, au Brésil, et à Cuba. La recherche a porté sur les transformations des identités de genre, les relations de pouvoir au niveau domestique, la présence des femmes dans l'espace public local, l'accès équitable des femmes et des hommes à la définition et à la mise en œuvre des politiques urbaines, etc. L'analyse présentée «en face-à-face» par Mohamadou Abdoul, travaillant dans le quartier de Santhiaba au Sénégal, montre que la présence des femmes dans la sphère publique n'est pas reconnue politiquement. Les femmes sont mises à l'écart des organes de pouvoir et de décision formelle, cependant elles savent peser sur les décisions par des réseaux parallèles. Grâce aux divers bénéfices qu'elles tirent de leurs activités économiques dans des groupements féminins, elles gagnent du pouvoir au niveau domestique, sans toutefois entrer en confrontation

directe avec les hommes qui le détiennent formellement. On observe aussi, progressivement, un renforcement de leurs capacités, avec diverses initiatives, comme celle de l'organisation de la collecte des déchets, la mise en place d'une mutuelle de santé autogérée, ou d'autres actions.

Le troisième projet de recherche-action en réseau présentée par Maitrayee Mukhopadhyay (Institut royal des tropiques, à Amsterdam) a porté sur «genre, citoyenneté et gouvernance». La réforme administrative en Inde, introduite sur instigation de la Banque Mondiale, a été utilisée par des organisations de femmes comme une «fenêtre d'opportunité». Cela leur a servi à intégrer les questions de genre pour transformer les institutions et leurs règles de fonctionnement. Une pièce maîtresse de ce programme a été la possibilité de la participation politique des femmes en introduisant le quota obligatoire de 30% dans les conseils municipaux.

Rita Sen Gupta, a présenté une recherche-action réalisée au Bangladesh qui a consisté à faire participer les client-e-s des services de santé dans le suivi des qualités des soins. Cet exercice a permis aux femmes de développer une culture de responsabilité au sein des services de santé et des instances politiques locales. Cela a donné une expérience de «pouvoir» aux utilisatrices des services de santé.

MANIÈRES DE VOIR, MANIÈRES DE FAIRE

Trois intervenantes actives dans l'arène politique à différents niveaux ont témoigné de leurs pratiques et ont élaboré la question d'une spécificité féminine dans la façon de faire de la politique et des obstacles et des stratégies propres au sexe féminin.

Les femmes apportent des valeurs liées à la vie, au bien être social, des valeurs de paix, nous a dit M^{me} Reusse-Decrey, ancienne présidente du Grand Conseil genevois. A Genève, où les parlementaires ne sont pas salariés et où les réunions se font après les heures de travail, se pose par

exemple aux femmes le problème de concilier vie familiale et carrière politique. En politique les femmes rencontrent également d'autres difficultés: certains domaines comme l'économie et les finances leur sont «épargnés» car ils bénéficient d'une connotation masculine. De plus, les femmes ont moins le droit à l'erreur; elles travaillent davantage pour montrer qu'elles méritent la place qu'elles occupent.

La contribution de Veronica Zebadua sur les initiatives de budgets genre nous a rappelé que les budgets ne sont généralement pas neutres quant à leur impact sur le bien-être des femmes et des hommes. Elle nous a parlé de l'initiative d'un ensemble d'organisations féministes et de sa propre organisation FUNDAR au Mexique autour des budgets de santé.

S'il est vrai que toutes les femmes dans les Balkans ne sont pas des pacifistes, la majorité d'entre elles essaient de protéger la vie, nous a dit Sonja Lokar (Network on Gender Issues). L'important projet «Women can do it» a permis de former 13'000 femmes en politique, durant le processus de transition après les guerres qui ont dévasté cette région. Les femmes ont obtenu 15% des sièges des députés, quelques-unes sont devenues ministres ou maires. Cela a contribué à faire avancer la cause des femmes au niveau local, national et international.

LES INTERACTIONS ENTRE LES ACTEURS SITUÉS À DIFFÉRENTS NIVEAUX

Souad Guennoun nous a présenté une action de solidarité entre femmes arabes en parlant d'une visite de huit Marocaines aux camps de réfugiés palestiniens à Beyrouth et à Amman. Il en a résulté une importante campagne de sensibilisation au Maroc sur la difficile situation des réfugiées palestiniennes grâce à un petit film où témoigne une résistante et a permis de renforcer les liens de solidarité entre ces deux mouvements.

La participation des organisations de femmes dans le mouvement alter-mondialiste a été analysée par Marina Decarro, syndicaliste genevoise. Tout d'abord, elle nous a présenté toute la richesse et l'hétérogénéité des organisations de femmes en Suisse, le contenu de leur plateforme de lutte et leur implication dans la marche mondiale des femmes et le Forum de Porto Alegre.

Les travaux présentés par les étudiants du séminaire genre à l'iuéd ont permis de mettre en perspective le rôle différencié des femmes et des hommes dans les processus économiques et politiques. La participation politique des femmes et des hommes dépend en grande partie de la construction sociale du genre. C'est ainsi qu'au Bénin toute une classe de femmes guerrières à une époque antérieure sont encore des figures dont s'inspirent les femmes actuelles, qu'au Burundi la féminisation de l'agriculture induit de nouvelles configurations de prises de décision, que dans la République démocratique du Congo, l'émancipation économique des femmes issues des classes moyennes n'implique pas forcément un plus grand contrôle et prise de décision.

Les débats de l'après-midi nous ont montré toute la complexité des stratégies mises en œuvre par les mouvements de femmes. Un ensemble de thèmes a été débattu, comme par exemple:

- Faut-il parler le langage du pouvoir pour se faire entendre?
- Quels sont les risques d'instrumentalisation et de dépolitisation du mouvement des femmes?
- Quel est le bilan de la participation des femmes au système des Nations unies?
- Assistons-nous à un recul de la cause des femmes?

Pour clore le colloque, Joanna Kerr, du réseau international de femmes AWID, a fait une synthèse claire sur ce qui devrait être fait différemment et comment le faire.

BIOGRAPHIES

ONT PARTICIPÉ À CE COLLOQUE

Mohamadou Abdoul

De nationalité mauritanienne, Mohamadou Abdoul réside au Sénégal où il a soutenu un doctorat en histoire à l'Université de Dakar. Il travaille actuellement pour le compte de l'organisation internationale non gouvernementale ENDA Tiers Monde. Il allie l'action sur le terrain urbain en accompagnant les dynamiques porteuses de changement social et la recherche sur ces mêmes questions. C'est ainsi qu'il coordonne l'équipe sénégalaise du programme de recherche MOST (Unesco) sur «Villes, environnement et rapports sociaux entre hommes et femmes», coordonné par la Commission nationale suisse pour l'Unesco. Ses investigations concernent la thématique de l'espace public et des jeux de pouvoir entre acteurs.

Jean-Francois Cuénod

Formation de juriste et diplôme de l'Université à Genève en 1982. Six ans de collaboration avec le PNUD en Afrique (Madagascar et Niger). Treize ans de collaboration avec la DDC dans diverses fonctions au siège et en Amérique latine (Bolivie et Equateur). Depuis 2001, responsable de la section Gouvernance à la DDC à Berne.

Marina Decarro

At the Swiss level actively engaged in the Women's March 2000, an international women's campaign focusing on poverty and violence from a gender perspective.

Etudiants iuéd

- Cosme Gosshé Mekpo, Bénin.
- Richard Muragwabugabo, Burundi.
- Marie-Brigitte Nkoo Mabantula, République démocratique du Congo.
- Sandra Walter, Suisse.

Jules Falquet

Docteure en sociologie. Spécialisée sur les mouvements sociaux en Amérique latine et les Caraïbes (mouvements féministes, mouvement zapatiste, mouvement des travailleurs sans terre). Auteure d'un récent rapport sur les femmes et le développement durable, *Ecologie... quand les femmes comptent*.

Chrystel Ferret

Chrystel Ferret est sociologue dans les domaines de l'éducation environnementale et la formations-sensibilisation à la notion d'égalité hommes-femmes. Depuis 1999, chargée des questions d'égalité homme-femme dans les programmes de la DDC – développement de la nouvelle politique et d'un *tool kit* en 2003.

Alexandra Flores B.

Activista en la Coordinadora de Defensa del Agua y de la vida. Vive en el departamento de Cochabamba – Bolivia, tiene 23 años y es estudiante de la Carrera de Comunicación Social en la Universidad Pública Mayor de San Simón. De 1999 al 2000 fue dirigente del Comité de Agua Villa Venezuela, como secretaria de actas y secretaria de hacienda respectivamente. Actualmente participa de movimientos sociales activistas al nivel general.

Souad Guennoun

Architect and photographer from Morocco, feminist activist for many years. In Morocco she is member of Morocco Attac and co-organiser of the first Social Forum in Morocco held in 2002. She is connected to the Moroccan women's rights association which works in solidarity with Palestinian refugee women.

Joanna Kerr

Executive Director of AWID (Association Women in Development). Previously she was a senior researcher at the North-South Institute in Ottawa, Canada. She managed the gender programme at the North-South Institute for almost seven years, where she started the Gender and Economic Reforms in Africa programme (GERA). The GERA programme is an action research initiative that brings together sixteen African organisations to influence economic policies from a gender perspective. She holds an MA in gender and development from IDS, Sussex University in the UK. She has experience in policy research, participatory research, advocacy, gender training, project management and monitoring, writing and public speaking – on issues related to gender dimensions of economic reform, trade and investment, women's human rights, and women's empowerment.

Some of her publications include *Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa* (2000), co-edited with Dzodzi Tsikata, *The Gender Dimensions of Economic Reforms in Africa* (1997), editor with Lynn Brown, *Gender and Jobs in China's New Economy* (1996), co-authored with Julie Delahanty, and *Ours by Right: Women's Rights as Human Rights* (1993), published by ZED Press.

Suzanne Lerch

Suzanne Lerch est active dans le mouvement des femmes depuis une trentaine d'années, au niveau local (Genève) et international. En 1993, elle a participé à la création d'Espace Femmes International (EFI), où est né le projet des Cahiers genre et développement. En tant que membre d'EFI, elle assure le suivi des projets en soutien à des groupes de femmes au Nicaragua. Elle participe également à divers projets en Amérique centrale dans son domaine d'activité professionnel (planification du territoire).

Sonja Lokar

Born 1948 in Zagreb, living in Ljubljana, Slovenia. Graduated sociologist, specialist in social affairs and gender issues. Founder and leader of the first women's organisation within a Slovene political party (1990–2000), one of the leaders of the new Yugoslav women's movement for peace in early nineties. MP and president of the Parliamentary Commission for Labour, Family and Social Affairs (1990–1992). From 1998, Executive Director of the regional social democratic women's NGO, called CEE Network for Gender Issues. Co-initiator and chair of the Stability Pact Gender Task Force since 1999. Co-author of the Women Can Do It I and II training modules and manuals. Trainer of trainers in 18 countries in transition. Published more than 300 articles in the Slovene, Croat, English, French and German languages.

Jean-Luc Maurer

Directeur de l'iuéd.

Isabelle Milbert

Professeure à l'iuéd, Isabelle Milbert travaille principalement sur la gestion des villes des pays du Sud (y compris la décentralisation, les réseaux sociaux urbains, la réhabilitation de bidonvilles et de centres villes anciens). Elle est depuis 2001 responsable de l'IP8, équipe de trente chercheurs travaillant principalement en Bolivie, au Pérou, en Inde et au Kenya sur le thème «Gouvernance, développement humain et environnement». Ce projet iuéd est développé sous l'égide de l'Université de Berne (NCCR Nord-Sud, financé par le FNS et la DDC).

Maitrayee Mukhopadhyay

Co-ordinator of the Programme Gender, Citizenship and Governance (GCGP), one of the activities of the Gender section within the Royal Tropical Institute (KIT) of the Netherlands, based in Amsterdam. Longstanding experience in research, consultancy and training with different organisations.

Elisabeth Reusse-Decrey

Physiothérapeute, Elisabeth Reusse-Decrey est présidente de l'Association pour les droits de l'homme, les réfugiés et le désarmement. Elle est aujourd'hui à la tête de la plus grande coalition d'ONG de Suisse, la Campagne suisse contre les mines antipersonnel, et a créé, il y a trois ans, l'Appel de Genève, organisation spécialisée dans les négociations avec les groupes rebelles pour qu'ils renoncent à l'utilisation de mines antipersonnel. Elle est également présidente de l'Organisation mondiale contre la torture. Sur le plan politique, elle a été douze ans députée au Parlement de la République et Canton de Genève (Parti socialiste), et fut présidente de ce Parlement en 2000-2001. Enfin, elle est membre du Conseil de fondation de l'iuéd.

Fenneke Reysoo

Anthropologue néerlandaise possédant une licence en ethnologie de l'Université de Neuchâtel, Fenneke Reysoo se partage entre l'iuéd et l'Université de Nimègue (Pays-Bas). Depuis l'automne 2000, elle est chargée de cours sur les questions d'«Anthropologie, genre et développement». Elle est le pilier de la perspective genre dans les enseignements à l'iuéd et a une mission de «transversalité» afin de faciliter l'intégration de l'analyse genre dans toutes les disciplines professées et les projets de recherche. Elle a une solide carrière de chercheuse dans différentes universités et au sein de réseaux internationaux dans le large domaine des questions de «genre et développement»; sa spécialisation concerne les questions de santé et de droits reproductifs et sexuels. Fenneke est co-responsable du Colloque genre avec Ch. Verschuur.

Alide Roerink

Advisor International Relations at NCDO (National Committee for International Co-operation and Sustainable Development) in the Netherlands, based in Amsterdam. NCDO's mission is to strengthen public support for international solidarity initiatives and policies. Partnering with iuéd in the preparations and organisation of the iuéd series of colloquia on gender and globalisation (2002–2003).

She is anthropologist by training, with a masters in women and development (ISS, The Hague). Action research experience in Thailand on

the issue of prostitution and sextourism. Involved in strategic gender and international co-operation organisations and advocacy programmes since twenty years, such as co-founding the Foundation against Trafficking in Women in the Netherlands, co-ordinating the Dutch network of gender experts in the field of development, Steering Group member of WIDE (Network on Women and Development in Europe), facilitating NGO representation in UN conference processes on women (Beijing and Beijing +5), social development (Copenhagen and Copenhagen +5) and sustainable development (Johannesburg 2002). NGO representative to CEDAW (UN Committee for the Convention to End All Forms of Discrimination against Women) in 2001.

Rina Sen Gupta

Is a Bangladeshi National, working in the field of gender and development for more than fifteen years. Completed her masters in business management and started her career teaching in a college. Served more than ten years in senior management positions in different international organisations. Is an active core member of Naripokkho, an activist women's organisation in Bangladesh, and contributes to its training and consultancy component. Rina has extensive experience in dealing with human rights, legal and gender issues affecting lives of the urban and rural poor, particularly women and children. She is a reknowned gender trainer in Bangladesh and took part in several studies, research and evaluation projects. Co-author of an article on «Who Takes the Credit? Gender, Power and Control over Loan Use in Rural Credit Program in Bangladesh», with Dr. Anne Marie Goetz of IDS/Sussex. Since 2001, Rina has been serving in the International Organisation for Migration (IOM), an intergovernmental agency, as a national program officer in the Counter Trafficking Unit and also serves as a gender focal point for IOM South Asian Office located in Bangladesh.

Nahda Sh'hada

Palestinian, doing her Ph.D. at the Institute of Social Studies in The Hague, Netherlands.

Germán Solínís

Fonctionnaire de l'UNESCO auprès du Programme de recherche MOST (Gestion des transformations sociales) du Secteur des sciences sociales et humaines. Docteur en sociologie, il a également une maîtrise d'urbanisme et aménagement du territoire et un diplôme d'architecte. Il a occupé des postes dans des cadres universitaires (chercheur et professeur), dans la fonction publique locale et nationale (expert auprès des entités publiques mexicaines chargées de la planification urbaine), et dans le monde associatif (Réseau de recherche coopérative internationale). Il enseigne actuellement à l'Institut d'études politiques de Paris.

Dernière publication : *Democracia e Governança Mundial. Que regulações para o século XXI?* (avec C. Milani et C. Arturi), UFRGS-UNESCO, Porto Alegre, 2001. Traduit en français en 2003 : *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle?*, Karthala; UNESCO, Paris.

Christine Verschuur

Anthropologue, chargée de cours à l'Université (Genève), Christine Verschuur travaille depuis longtemps sur le thème genre et développement, dans des projets de recherche, des évaluations de projet ou des programmes de formation en genre et développement. Elle est coordinatrice du projet de recherche MOST-Suisse «Villes, environnement et rapports sociaux entre hommes et femmes» depuis 1996. Coordinatrice des livres de la collection Cahiers genre et développement, qui paraissent annuellement depuis l'an 2000 chez L'Harmattan (Paris). Elle est coresponsable du Colloque genre avec Fenneke Reysoo.

Autre publication: avec F. Hainard, *Femmes dans les crises urbaines. Relations de genre et environnements précaires*, Karthala, Paris, 2001.

Isabel Yépez

Docteure en sociologie et professeure à l'Institut d'études du développement (IED) de l'UCL (Université catholique de Louvain) en Belgique, où elle dirige les Recherches genre et développement et le Groupe de recherches interdisciplinaires sur l'Amérique latine (GRIAL).

Veronica Zebadúa Yáñez

Holds a bachelor degree in political science at the Technological Autonomous Institute in Mexico. Worked in various organisations linked to the Mexican women's movement, and has also engaged in research on feminist political theory. Currently, she co-ordinates the gender-sensitive budget project at Fundar, Centre for Analysis and Investigation, an independent, non-partisan research centre dedicated to democratisation, citizen participation, and governmental transparency.