

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : LAMBERT, Agnès, BOP, Kodou

Titre : Evaluation du programme mobilisateur "Femmes et développement", Synthèse, pp. 9 - 14

Editeur : MAE - Coopération et francophonie, Paris

Date : 1996

En adoptant le programme mobilisateur « femmes et développement » en 1993, c'est la première fois que le ministère de la Coopération matérialise son engagement sur un thème considéré comme prioritaire dans la communauté des bailleurs de fonds internationaux.

Ce programme fait l'objet d'un projet FAC intérêt général de 20 MF d'une durée de trois ans (1993 à 1996). Trois objectifs sont affichés :

- favoriser la préparation des femmes francophones d'Afrique au sud du Sahara (monde politique et société civile) à la 4^{ème} conférence mondiale sur les femmes organisée par les Nations unies à Pékin en septembre 1995,
- combler le retard de la coopération française par rapport aux coopérations des autres pays du Nord en matière de réflexion sur le thème des femmes et du développement,
- poser les bases d'un réel partenariat franco-africain dans ce domaine.

Pour la réalisation de ces objectifs, le « programme mobilisateur » est organisé en quatre « composantes » : appuis institutionnels, recherche-développement, formation, projets pilotes.

Par ailleurs, sont créés un « comité scientifique d'experts » et un « comité ministériel » mixtes franco-africains. Le comité scientifique dispose d'un secrétariat permanent dont le siège est à Paris. Ces comités assurent la liaison avec les réseaux nationaux africains « femmes et développement » et avec les administrations africaines.

Le programme mobilisateur est mis en œuvre sur décision d'un comité de pilotage à Paris, composé de représentants du ministère de la Coopération et des comités scientifique et ministériel.

1. LES PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ÉVALUATION

1.1. LA MISE EN ŒUVRE DES QUATRE COMPOSANTES

De fait, le programme mobilisateur est essentiellement mis en œuvre dans une optique institutionnelle de moyen terme, la préparation de la conférence de Pékin (premier objectif), au détriment des deux autres objectifs de plus long terme (réflexion et partenariat franco-africain).

• **Les appuis institutionnels :** Les moyens de la composante « appui institutionnel » prévus initialement à hauteur de 6 MF sont dépassés. Les réalisations atteignent 7,8 MF — dont 60 % environ représentent des participations aux conférences africaines préparatoires à la conférence de Pékin (Nouakchott en juin 1994 et Dakar en novembre 1994), et à la conférence de Pékin elle-même.

Ces participations permettent de renforcer la visibilité francophone dans le domaine des femmes et du développement et d'atteindre ainsi en partie un des objectifs du programme mobilisateur.

• **La recherche-développement :** En revanche, la composante « recherche-développement » a un très faible taux de réalisation (123 KF au lieu des 2 MF prévus). Les programmes de recherche-dévelop-

pement devaient contribuer à la définition d'actions de coopération mieux adaptées que par le passé aux mutations des sociétés africaines. Les carences de la mise en œuvre de cette composante expliquent en partie la persistance d'une approche traditionnelle dans la conception des projets pilotes prévus dans la dernière composante du programme mobilisateur.

- **Les projets pilotes :** Financés à hauteur de 5,8 MF au lieu des 8 MF prévus, ils ne présentent généralement pas le caractère novateur attendu. Vingt-six projets ou groupes de petits projets sont subventionnés dans neuf pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Sénégal et Tchad). La plupart d'entre eux s'inscrivent dans une conception restrictive du rôle et de la place des femmes dans leur société : elles y sont plutôt appréhendées comme des victimes à secourir que comme des acteurs économiques et sociaux à encourager. Cela a pour conséquence le financement d'activités à la viabilité douteuse ou insuffisamment étudiée. De façon assez générale, ces micro-projets pâtissent de lacunes dans la préparation et le montage, si bien que les crédits accordés (généralement très minimes et parfois insuffisants pour asseoir une activité pérenne) ont une faible efficacité.

En outre, on constate souvent une insuffisante prise en compte des réalités sociologiques : pour la mise en œuvre de ces projets, des groupes de femmes sont souvent arbitrairement créés. Il aurait sans doute été plus efficace d'appuyer des groupes déjà existants, même si ces derniers peuvent être considérés comme « traditionnels ».

Enfin, les instances franco-africaines (comités de pilotage ou de coordination) qui choisissent et instruisent les projets intègrent peu ou mal les acteurs de la société civile (ONG, associations).

En dépit des critiques générales qui viennent d'être formulées, le programme mobilisateur finance cependant quelques projets qui peuvent être appréciés comme ayant véritablement un caractère pilote. Ainsi, dans le projet « femmes entrepreneurs » du Mali (visité par la mission d'évaluation), les femmes sont considérées comme des acteurs économiques à part entière. Le projet a une certaine ampleur, car il est mis en œuvre en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds (PNUD). Les formations réalisées par ce projet sont adaptées aux besoins et à l'environnement.

On peut également signaler l'intérêt d'un projet analogue au Burkina Faso, ainsi que le caractère novateur d'un projet de banque de données relative aux femmes au Bénin.

- **La formation :** La composante « formation » se trouve, comme les composantes précédentes, en sous-consommation : 2,5 MF sont dépensés alors que l'enveloppe prévue était de 4 MF.

Les financements portent sur la mise en œuvre de trois séminaires régionaux à Ouagadougou en novembre 1993, N'djaména en mars 1994, et Maurice en septembre 1994.

Le programme des formations (initiation au cycle d'un projet, méthodologie d'analyse de projets intégrant les femmes) semble en décalage par rapport au public-cible, composé en fait de membres de l'administration et non pas de représentantes de la société civile potentiellement bénéficiaires des projets. Il aurait été plus intéressant, face à un public administratif, de travailler à la définition d'instruments de mise en œuvre de politiques en direction des femmes, en fonction des spécificités de chaque pays.

En outre, le programme de formations prévu au niveau national, dans un deuxième temps, n'est pas mis en œuvre.

1.2. LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE PARTENARIAT

Les réseaux « femmes et développement » mis en place dans les pays devaient être l'émanation de la société civile. Dans la pratique, les exemples du Mali et du Tchad montrent que les acteurs identifiés par les Missions de coopération pour participer à ces réseaux (ONG, associations et personnalités féminines) sont porteurs d'une réelle dynamique sociale. Cependant, la démarche adoptée pose deux séries de problèmes. D'une part, la constitution de ces réseaux est impulsée du haut, de façon verticale

et volontariste, car le but est en fait de créer des instances qui pourraient représenter la société civile à la conférence de Pékin. D'autre part, la démarche contient une certaine ambiguïté car les participantes sont mobilisées sur la base d'une offre de financement de leurs projets mais sont ensuite découragées lorsque leurs demandes (souvent insuffisamment préparées et mises en forme) n'aboutissent pas ; elles considèrent alors qu'elles n'ont, en conséquence, aucun moyen de faire fonctionner le réseau.

Les instances de coordination : Le comité scientifique d'experts, dont le secrétariat général permanent est basé à Paris, devait avoir un rôle central dans la mise en œuvre du programme mobilisateur. Cependant, confronté à une charge de travail trop ambitieuse, il ne remplit son mandat que dans le domaine de la préparation matérielle et institutionnelle des conférences internationales, réunions sous-régionales, séminaires de formations et rencontres ministérielles.

En revanche, il ne réussit pas à animer la réflexion scientifique, entraînant par cette lacune la qualité inégale des réalisations en matière de projets et de formations.

Concernant l'appui aux réseaux africains « femmes et développement », ce rôle est rempli surtout localement par les Missions de coopération (parfois, selon les pays, en partenariat avec les associations et les ONG).

Le comité scientifique, créé dans l'enthousiasme des premières conférences de Bamako et de Paris (septembre et novembre 1992), connaît des difficultés dues à sa conception : d'une part, les participantes, ressortissantes de pays du Sud, sont dispersées géographiquement avec un secrétariat permanent basé à Paris, d'autre part le rôle de ce comité n'est pas suffisamment délimité.

L'absence d'évaluation à mi-parcours et l'insuffisance de suivi du travail du secrétariat permanent par le ministère ne permettent pas, au cours des trois ans de durée du programme mobilisateur, d'améliorer le fonctionnement du comité scientifique.

1.3. CONCLUSION

Le programme mobilisateur témoigne de la priorité accordée par le ministère au thème « femmes et développement ». Il contribue à renforcer la place des femmes francophones dans les conférences des Nations unies. Cependant, son pilotage pose problème, notamment la dérive observée au profit des conférences, rencontres internationales, séminaires et événements sous-régionaux. Le type de projets financés, le plus souvent traditionnel, la quasi absence de recherche-développement et la difficulté à mettre en œuvre un partenariat avec les associations et ONG, font que le programme mobilisateur ne contribue en fait que très faiblement à l'avancement de la problématique « femmes et développement ».

Ses ambitions étaient sans doute démesurées dans un domaine où les avancées ne peuvent avoir lieu que sur le long, ou même le très long terme.

2. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

Malgré les conclusions mitigées de l'évaluation, il apparaît toutefois que, pour permettre des avancées dans la prise en compte de la place des femmes dans le développement, il sera nécessaire d'identifier à nouveau des crédits et des actions d'aide spécifique.

Un certain nombre de propositions pour la préparation d'un futur projet sont présentées ici. Elles portent sur : les préalables méthodologiques, les thèmes d'actions, le rôle spécifique de la recherche-développement et les aspects organisationnels.

2.1. LES PRÉALABLES MÉTHODOLOGIQUES

En premier lieu, il est nécessaire de partir des initiatives déjà existantes : le rôle d'un programme de coopération n'est pas de créer des dynamiques dans la société du pays partenaire, mais de repérer celles qui existent déjà et de les appuyer.

En second lieu, la concertation avec les autres bailleurs de fonds doit être renforcée.

En troisième lieu, il est nécessaire, en matière d'appui aux projets productifs, d'adopter une approche dynamique qui rompe avec le modèle traditionnel. Dans ce modèle, en effet, les femmes africaines étaient bien souvent représentées comme des victimes passives de la dégradation de leur situation économique et sociale.

Il faut en réalité travailler avec les femmes en partenariat et prendre en compte les besoins qu'elles expriment.

2.2. LES THÈMES D'ACTION

Ces thèmes sont apparus lors des grandes conférences des Nations unies (Le Caire, Copenhague, Pékin).

On peut distinguer trois axes prioritaires : les droits des femmes, l'éducation des petites filles et la lutte contre la pauvreté.

2.2.1. Les droits des femmes

Les droits des femmes sont à préciser dans un contexte d'évolution rapide des rapports hommes-femmes, où les responsabilités et les devoirs assumés par les femmes dans la vie quotidienne sont de plus en plus importants, alors que la part des droits qui leur est accordée est restreinte, voire en diminution.

Il est nécessaire de faire l'analyse des législations et de l'application qui en est faite. Dans cette perspective, un appui pourrait être apporté aux observatoires de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la conférence de Pékin.

Des aides pourraient également être utiles en matière de création de réseaux sur les droits des femmes, ou de « cliniques juridiques » destinées à les informer et les assister.

2.2.2. L'éducation des petites filles

Les petites filles sont souvent exclues du système éducatif du fait de leur position de future épouse et de la force de travail familiale qu'elles représentent pour leur mère. Cette situation est actuellement aggravée par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel et le désengagement de l'État des secteurs éducatifs et sociaux.

L'accès des petites filles au système éducatif est primordial pour l'évolution de la société tout entière. Des programmes spécifiques pour rattraper le retard sont à mettre en œuvre conjointement avec les organisations des Nations unies.

2.2.3. La lutte contre la pauvreté

Plutôt que de monter artificiellement des projets et d'entreprendre de regrouper systématiquement les femmes autour d'une activité qu'elles ont plus ou moins choisie, il faut établir un diagnostic fin et contextualisé du rôle des femmes dans les systèmes de production, dans les filières de commercialisation, dans les circuits de distribution urbain, dans le secteur de la transformation. Une connaissance

des modes d'organisation des femmes dans leurs activités économiques est nécessaire. C'est uniquement sur la base d'une telle analyse préalable que des appuis adaptés pourront être mis en œuvre.

Les interventions pourraient se dérouler en milieu urbain où les femmes sont de plus en plus appelées à vivre : aide à la constitution de groupements d'achats et de centres de services pour les commerçantes de produits alimentaires, par exemple ; appuis à l'émergence de systèmes de micro crédits adaptés.

2.3. LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

La recherche développement est nécessaire à toute action adaptée que ce soit dans le domaine du droit des femmes, de l'éducation des petites filles ou de la lutte contre la pauvreté. En effet, plutôt que de raisonner à partir d'idées générales et de constats globaux, il est nécessaire d'analyser, dans une zone donnée, comment les populations affrontent la pauvreté, comment elles usent du droit coutumier ou moderne dans le cadre de leurs stratégies et ce que cela entraîne comme modification dans leur statut au sein des familles et des groupes sociaux. Un futur programme devrait prévoir un vrai budget de recherche sur ces thèmes. Ces recherches pourraient être menées contractuellement entre chercheurs du Sud et du Nord.

2.4. LES ASPECTS INSTITUTIONNELS

Au ministère de la Coopération, la personne en charge du dossier « femmes et développement » est rattachée à la sous-direction de la santé et du développement social. Il est nécessaire de favoriser la transversalité en démarginalisant la problématique « femme » du secteur social et santé où elle est traditionnellement enfermée.

La chargée de mission « femmes et développement » pourrait être appuyée par un comité de pilotage composé de représentants des différentes sous-directions et de chercheurs et praticiens appartenant à des institutions extérieures au ministère.

La stratégie de l'administration centrale en matière de « femmes et développement » pourrait être, mieux que par le passé, relayée par les Missions de coopération et d'action culturelle plus proches du terrain et plus à même de définir un programme d'action en partenariat avec les institutions et les ONG.

Les Missions pourraient, dans le cadre des orientations à moyen terme, définir un cadre d'action pluriannuel, sur la base d'un état des lieux qui porterait sur les politiques nationales.

Dans chaque pays, il serait important que la France soit systématiquement représentée dans les réunions entre Gouvernement et bailleurs de fonds, en ayant comme préoccupation de conduire, en concertation avec les autres aides et en s'appuyant sur leur expérience, des actions incitatives pour faire avancer les mesures structurelles en matière de droit, d'éducation, de soutien au secteur informel.

Les Missions pourraient également faire remonter au niveau de l'administration centrale les besoins d'études et de recherche qu'elles auraient identifiés dans les domaines, notamment, des migrations féminines, de l'augmentation du nombre de femmes chefs de famille et de l'impact de ce phénomène sur la production, de la déscolarisation des jeunes filles, de l'évolution du commerce sexuel et son impact, des infanticides, de la situation des employées domestiques en ville, etc.

Concernant les mécanismes de mise en œuvre du projet, on pourrait désormais réfléchir au montage suivant :

- une partie des crédits du programme pourrait être mise en œuvre à Paris et assurerait le financement des recherches, l'organisation de séminaires régionaux et l'évaluation,

- une autre partie des crédits du programme pourrait être déléguée et mise en œuvre directement par les MCAC : cela permettrait de conduire les actions en meilleur partenariat avec les acteurs locaux, et de réduire les délais relativement longs (au minimum 9 mois), constatés pour l'acceptation des micro-projets.

Il est en outre nécessaire d'inclure, dès la préparation du projet, un mécanisme de suivi-évaluation.