



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

L'ÉGALITÉ DES SEXES ET LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Pour commander des *L'égalité Des Sexes Et Le Mécanisme Africain D'évaluation Par Les Pairs* veuillez contacter :

Section des publications
Commission économique pour l'Afrique
B.P. 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél: +251-11- 544-9900
Télécopie: +251-11-551-4416
Adresse électronique: ecainfo@uneca.org
Web: www.uneca.org

© 2017 Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés
Premier tirage : octobre 2017

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Conçu et imprimé à Addis-Abeba par le Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, certifié ISO 14001:2004. Imprimé sur du papier sans chlore.

Photos de couverture: Shutterstock.com

Table des matières

Avant-propos	VI
Résumé analytique	VII
Section 1:	1
Égalité, droits et développement en Afrique	1
2.1 Introduction et contexte général	1
2.1 Méthodologie de l'étude	2
2.1 Moteur de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	2
2.1 Le cadre normatif de l'Union africaine sur l'égalité des sexes	4
Section 2:	7
Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et l'égalité des sexes	7
2.1 Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et l'égalité des sexes: Contexte politique..	7
2.2 Re-dynamisation ou statu quo?	8
2.3 Le questionnaire du Mécanisme africain d'évaluation des pairs en tant qu'outil d'intégration de l'analyse par sexe	9
Section 3:	16
Prise en compte de l'égalité des sexes à la faveur du cycle du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs	16
3.1 Cadres analytiques	16
3.2 La participation des femmes: en tant qu'individu et représentante	17
3.3 Intégration structurelle de l'égalité des sexes en lien avec la participation et la représentation des femmes.....	20
3.4 Intégration d'une dimension sexospécifique:.....	33
3.5 Mise en œuvre du programme d'action national et défis dans la réalisation des objectifs d'égalité des sexes	36
Section 4:	39
Aperçu des droits des femmes et des questions liées aux différences entre les sexes en Afrique	39
4.1 Cadres juridiques, normes et codes.....	39
4.2 Cadres institutionnels	42
4.3 Participation et représentation dans la sphère publique.....	45

4.4	Participation aux activités du secteur informel.....	55
4.5	Accès aux ressources.....	57
4.6	Santé.....	61
4.7	Éducation.....	64
4.8	Violence à l'égard des femmes.....	66
4.9	Condition des femmes.....	67
4.10	Intégration d'une dimension sexospécifique.....	70
4.11	Suivi et évaluation: Les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.....	71

Section 5: 76

Favoriser les pratiques visant l'égalité des sexes: apprentissage mutuel à travers le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs..... 76

5.1	L'établissement de bonnes pratiques sur l'égalité des sexes.....	76
5.2	Tendances des pratiques identifiées au titre des rapports d'examen de pays.....	78
5.3	Difficultés rencontrées dans l'établissement de la réussite dans les pratiques d'égalité des sexes.....	79

Section 6: 81

Faire le point pour poursuivre 81

6.1	Réalisations du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.....	81
6.2	Défis auxquels les analyses par sexe font face dans le MAEP.....	84
6.3	Recommandations.....	87
6.4	Conclusion: Accélération ou stagnation?.....	92

Tableau

Tableau 1: Analyse des indicateurs sexospécifiques dans les sections du questionnaire..... 14

Tableau 2: Comparaison des membres hommes et femmes de l'équipe d'évaluation pays.....27

Tableau 3: Cartographie des recommandations spécifiques au genre dans les rapports d'examen de pays en comparaison de l'ensemble des recommandations30

Tableau 4: Rapports d'examen de pays indiquant les inégalités entre les sexes ou les violences à l'égard des femmes comme question transversale.....32

Tableau 5: Points d'entrée pour promouvoir l'intégration de la dimension genre dans le Programme national d'action	34
Tableau 6: Capacités des mécanismes pour l'égalité des sexes des pays évalués dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.....	42
Tableau 7: Représentation des femmes dans les parlements et les gouvernements au moment de l'évaluation et au 1er août 2014	46
Tableau 8: Cartographie des actions sexospécifiques dans les programmes d'action nationaux en comparaison des recommandations de rapports d'examen de pays.....	71
Tableau 9: Bonnes ou meilleures pratiques en matière d'égalité des sexes, tel qu'identifié dans les rapports d'examen de pays.....	77
Tableau 10: Analyses comparatives du Programme d'action national sur les cibles sexospécifiques et mise en œuvre effective par l'Afrique du Sud	83

Encadré

Encadré 1: Bonne pratique de la parité entre les sexes au sein de la Commission nationale de gouvernance du MAEP de l'Algérie.....	25
Encadré 2: Eléments essentiels du rôle de l'éducation sur les petites filles	65
Encadré 3: Exemples d'objectifs du Programme d'action national qui sont « SMART »	75
Encadré 4: Synthèse du mandat de la Rapporteuse spéciale de l'Union africaine sur les droits de la femme en Afrique.....	86
Encadré 5: Exemples de sources d'informations crédibles sur les droits des femmes et les questions sexospécifiques*	89
Encadré 6: Bonnes pratiques dans le suivi des indicateurs sexospécifiques.....	90

Figure

Figure 1: Étapes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à différents niveaux.....	17
--	----

Sigles et abréviations

CAG	Centre africain pour le genre
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CER	Communauté économique régionale
FRELIMO	Front de libération du Mozambique
GGE	Gouvernance et gestion économiques
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MEP	Mission d'évaluation de pays
MPME	Micro-, petites et moyennes entreprises
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
PAN	Programme d'action national
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
UA	Union africaine
VIH/sida	Virus d'immunodéficience acquise/syndrome d'immunodéficience acquise

Avant-propos

L'objectif fondamental du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est d'améliorer la gouvernance en favorisant l'émergence de processus de prise de décision publics transparents et inclusifs, reposant sur la primauté du droit. Le Mécanisme vise à faciliter l'adoption de politiques, normes et pratiques qui mènent à la stabilité politique et impulsent la croissance économique et le développement durable en Afrique. Il s'attache également à identifier les lacunes qui exigent le développement des capacités des différents niveaux de gouvernance dans les pays africains.

La présente étude mesure le degré et les niveaux de réussite de l'intégration d'une perspective de genre dans la gouvernance et le développement au titre du MAEP. Elle explore par ailleurs les limites du mécanisme en tant que stratégie de promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, dont certaines transcendent les approches bénévoles et formalistes qui caractérisent le Mécanisme. Pour finir, l'étude formule des recommandations et propose des stratégies à l'intention des différents acteurs et institutions pour que le MAEP soit plus sensible à la promotion de l'égalité des sexes aux niveaux national, régional et continental.

Les conclusions de l'étude montrent clairement que les gouvernements africains ont pris d'importantes mesures en matière de promotion des droits des femmes et en vue d'appuyer la création d'institutions susceptibles d'accompagner la lutte contre les discriminations. Dans le même temps, le rapport réaffirme que la question de l'égalité des sexes n'est guère dépourvue d'ambiguïté et que la lutte contre les inégalités nécessite de nombreuses interventions en matière de formation et d'éducation, d'accès à l'emploi et autonomisation économique, ainsi que des garanties juridiques. Considération première, ce processus souligne combien il est difficile de s'attaquer aux structures de pouvoir qui maintiennent les inégalités et aux questions économiques, sociales et structurelles qui bloquent la représentation des femmes en politique et dans les affaires.

La Commission économique pour l'Afrique, en collaboration avec des partenaires et des parties prenantes clés, est prête à appuyer des initiatives de renforcement des capacités afin de renforcer l'efficacité du MAEP en tant qu'outil de promotion des actions et de la voix des femmes dans les structures et les processus de gouvernance ainsi que les résultats en matière de gouvernance.

Résumé analytique

Les inégalités entre les sexes, qui sont à la racine des problèmes systémiques auxquels les femmes font face en Afrique, entraînent l'exclusion de ces dernières et leur marginalisation dans tous les aspects de la vie. Au-delà du secteur privé, ces normes sont reproduites, renforcées et enracinées dans le secteur public et se traduisent par des discriminations à l'égard des femmes dans les domaines politique, culturel, social et économique.

L'étude analyse dans quelle mesure le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) pourrait offrir des approches bien conçues, concrètes et durables pour s'attaquer au problème persistant et non encore résolu des inégalités entre les sexes en Afrique. Elle évalue les cadres politiques et institutionnels à partir d'une perspective de genre, et examine par ailleurs les processus et les acteurs du MAEP établis à l'échelle nationale et continentale. Elle aborde cette question d'abord sous l'angle des droits humains et ensuite dans l'optique du développement, en recourant à l'approche du développement fondée sur les droits, qui prend en compte les expériences, les perspectives et les droits tant des hommes que des femmes.

La section 1 décrit le cadre normatif de l'Union africaine, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo), la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Le mécanisme s'appuie sur ces textes et sur d'autres normes et codes comme critères pour mesurer les progrès accomplis en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation.

La section 2 met l'accent sur l'environnement politique contextuel du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et son Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. La création du NEPAD répondait au souci d'atteindre certains objectifs clefs, notamment l'accélération de l'autonomisation des femmes et la réalisation de l'égalité des sexes. Pour autant, il est peu aisé de déterminer quelles stratégies ont été conçues pour réaliser cet objectif dans le document-cadre du NEPAD ou la Déclaration du NEPAD sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et d'entreprise.

Le questionnaire déclenche le processus de collecte des données nationales dans le cadre de l'établissement du rapport d'auto-évaluation de pays (rapport d'auto-évaluation pays) et est conçu comme un outil pour réaliser des analyses fondées sur des preuves scientifiques et promouvoir une large participation. Le questionnaire MAEP révisé renforce la valeur du processus en élargissant la conceptualisation des questions sexospécifiques pour les pays qui entament le processus d'examen par les pairs. Il n'empêche qu'il faille en outre l'affiner et le rationaliser d'autant que des divergences fondamentales persistent entre les sections avec pour résultat des analyses insensibles à la dimension genres ou qui sont applicables indifféremment aux deux sexes.

La section 3 analyse comment et dans quelle mesure les différentes étapes et méthodologies des processus d'évaluation par les pairs intègrent les principes d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. Quatre grandes structures influent fortement sur les processus d'évaluation et y contribuent grandement: le Forum africain d'évaluation par les pairs, le Groupe de personnalités éminentes, l'équipe d'évaluation externe et le secrétariat continental.

Groupe d'éminentes personnalités: l'élection des membres du Groupe au niveau des pays se fait généralement dans l'opacité et il n'est guère évident de déterminer comment il est tenu compte du

principe de représentation équilibrée des sexes dans la sélection finale. Quoiqu'il en soit, au fil des ans, les membres du Groupe se sont acquittés de leurs mandats de façon crédible. Il n'empêche qu'une tendance à une plus forte représentation des hommes au sein du Groupe s'est dégagée.

Secrétariat continental : sous la direction du Groupe d'éminentes personnalités, le secrétariat se charge des aspects relatifs au contrôle de la qualité des rapports d'examen de pays. Le plus souvent, les deux organes ne disposent pas de spécialistes de la problématique hommes-femmes et parfois le traitement des questions sexo-spécifiques dans ces rapports n'est pas uniformisé. Certaines déclarations contenues dans les rapports dénotent une compréhension limitée ou contradictoire des concepts clés de l'égalité des sexes.

Institutions techniques de recherche ou individualités: les instituts techniques de recherche (ITR) ou des individualités font partie intégrante du processus d'établissement du rapport d'auto-évaluation de pays, en élaborent le contenu et définissent les questions transversales, y compris l'égalité des sexes, qu'il faudra mettre en relief dans le rapport. Très peu d'informations sont disponibles sur la manière dont ces établissements et ces individus intègrent les compétences sur la problématique hommes-femmes dans leurs méthodologies de recherche, et cet aspect est ainsi peu mis en évidence.

Commissions nationales de gouvernance et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: le tableau de la représentation des femmes dans les commissions nationales de gouvernance et la Commission du MAEP n'est pas suffisamment explicite. Il est difficile de déterminer si les femmes nommées au sein de ces instances y représentent les intérêts des femmes ou si elles opèrent en tant qu'expertes indépendantes dans divers domaines thématiques.

Missions d'appui aux pays: les missions d'appui aux pays sont essentielles dans l'évaluation de la disponibilité opérationnelle et des capacités d'un pays à s'engager dans le processus d'évaluation. La mission d'appui a pour vocation de veiller à ce que toutes les parties prenantes aient des interprétations communes de la philosophie, des règles et des processus du mécanisme d'évaluation par les pairs. Il n'existe pas ou peu de documentation sur la composition par genre de ces missions, qu'il s'agisse de l'équipe d'appui ou des parties prenantes qu'elles ont rencontrées.

L'équipe d'évaluation de pays entreprend de larges consultations à plusieurs niveaux avec divers acteurs et institutions non étatiques et étatiques. Le MAEP n'a pas défini de politique claire sur le recrutement et la sélection des consultants. Les directives du MAEP font simplement état de la création d'un pool d'experts africains chargé d'appuyer le travail du secrétariat du MAEP et qui serait utilisé à différentes étapes. Le secrétariat du MAEP s'est assuré les services d'experts éminents dans les thèmes de la section plutôt que sur les questions transversales.

Une analyse des équipes d'évaluation dans 17 pays enseigne que les femmes sont en général minoritaires et que celles qui faisaient partie des missions n'étaient pas toutes spécialistes de la problématique hommes-femmes. Le Centre africain pour le genre et le développement de la Commission économique pour l'Afrique a réalisé un travail inestimable dans sa collaboration avec les équipes pour réduire les déficits de capacité et mettre l'accent sur les préoccupations sexospécifiques exprimées par les femmes africaines. Néanmoins, de graves pénuries d'analystes genre sont manifestes au sein des équipes-pays.

Forum africain d'évaluation par les pairs: le Forum africain d'évaluation par les pairs n'a obtenu que des résultats mitigés dans l'examen des questions liées à la problématique hommes-femmes. Il a quelque peu tenté de lier de manière décisive les questions de genre aux engagements énoncés dans le document-cadre du NEPAD, la Déclaration du NEPAD et d'autres instruments de l'Union africaine. Les rapports d'examen des cinq premiers pays devant faire l'objet d'une évaluation ont beaucoup insisté sur le fait que la violence sexiste et les inégalités entre les sexes sont des thèmes courants en Afrique. Pour

autant, en octobre 2008, le Forum africain d'évaluation par les pairs a fait peu de cas de la question des inégalités entre hommes et femmes.

Institutions panafricaines: les institutions destinées à recevoir les rapports d'examen de pays sont notamment les commissions économiques régionales, le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité, et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC). Elles n'établissent pas clairement la manière dont les mécanismes de rétroaction devraient interagir et fonctionner avec le secrétariat du MAEP et les États membres.

Programme d'action national (PAN): les directives du MAEP enjoignent aux États d'élaborer des programmes d'action nationaux réalistes qui s'inspirent des aspects pertinents des programmes, politiques et stratégies en cours et les intègrent lorsque ceux-ci répondent aux principaux objectifs du MAEP, notamment les stratégies d'égalité des sexes.

La mobilisation de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les programmes nationaux a suscité d'autant plus de préoccupations que de nombreux pays africains sont fortement tributaires de l'aide. Compte tenu des études approfondies menées par la Commission économique pour l'Afrique, les pays ont été vivement invités à harmoniser le programme national d'action avec les stratégies et plans nationaux de développement existants, en vue d'optimiser les faibles ressources financières.

La section 4 traite des principaux thèmes qui découlent des rapports d'examen de pays du MAEP et des programmes nationaux. Ceux-ci s'inscrivent dans 11 grandes catégories:

Cadres, normes et codes juridiques: bon nombre de pays ont adopté des politiques et des lois favorables à la promotion des droits des femmes. Dans certains cas, ces politiques et ces lois coexistent avec des dispositions discriminatoires et des pratiques culturelles néfastes. En dépit de ces politiques et de ces lois, les tendances dans les rapports de pays révèlent une grande différence entre les droits de jure des femmes et leurs droits de facto.

Une analyse des normes et des codes fait état de retards injustifiés dans le processus de ratification, de réserves émises par les pays sur les principales dispositions, en particulier dans le domaine du droit des personnes applicable aux femmes, et du faible degré d'application des lois et des politiques qui tiennent compte des sexospécificités. Par ailleurs, même lorsqu'il existe des lois favorables à l'égalité des sexes, le plus souvent, leur application se heurte à la faiblesse des cadres institutionnels et de gestion des ressources.

Cadres institutionnels: les gouvernements ont établi des ministères de la femme ou du genre et mis en place des mécanismes et des institutions sensibles à la problématique hommes-femmes qui sont étayés par des politiques des plans d'action et des stratégies d'égalité des sexes.

Dans l'ensemble, les mécanismes nationaux de promotion de la démarginalisation des femmes, de l'égalité et des droits des femmes sont peu performants, sous-financés et surchargés. Les ministères de la Condition féminine ou du Genre abordent également d'autres problèmes sociaux tels que ceux ayant trait aux enfants, la culture, les sports, les personnes âgées ou le travail, ce qui entraîne une surexploitation des ressources matérielles, humaines et financières. La plupart des programmes nationaux n'inscrivent nullement le financement du développement institutionnel au rang de priorité.

Participation et représentation dans la sphère publique: les femmes engrangent des gains numériques plus importants dans le secteur public que dans le secteur privé, mais demeurent généralement sous-représentées, bien que, dans l'ensemble, tous les pays pris en compte aient adopté des lois et des politiques sur la parité.

Un petit nombre de pays ayant fait l'objet d'un examen, en l'occurrence le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda, le Mozambique et l'Afrique du Sud, ont accompli des progrès remarquables s'agissant de l'augmentation de la représentation des femmes dans la gouvernance et même atteint et dépassé l'objectif de 30 % de femmes au sein de leurs parlements. Certains pays ont, depuis peu, adopté des mesures de discrimination positive ou les ont renforcées suite à la mise en œuvre du programme d'action national visant à corriger le déséquilibre entre les sexes. Cet aspect s'avère cependant plus évident dans le domaine législatif que dans tout autre secteur.

Participation au secteur informel: la documentation sur les expériences des femmes dans le secteur informel est disparate, en dépit de la prédominance des femmes dans ce secteur. L'on note par ailleurs que les données désagrégées par sexe qui permettraient d'orienter l'analyse des tendances, la planification et la programmation en vue d'améliorer la situation des femmes dans le secteur informel ne sont généralement pas disponibles.

Très peu de programmes et d'interventions visant à soutenir les femmes dans le secteur informel en Afrique ont été mis en œuvre. Les femmes qui exercent des activités génératrices de revenus se heurtent au manque de compétences organisationnelles, aux problèmes d'accès aux réseaux de marchés et à la difficulté de bénéficier de facilités de crédit. Dans la plupart des pays, les écarts de salaire, la discrimination en matière de recrutement, le harcèlement sexuel, le déni du droit à des prestations de maternité et l'absence de régime de sécurité sociale sont particulièrement manifestes dans le secteur privé informel. À cet égard, les programmes nationaux recensent quelques initiatives correctives.

Accès aux ressources: la disponibilité de microcrédits ou de financements est essentielle pour le travail et l'emploi des femmes, notamment dans le secteur informel. La plupart des rapports de pays indiquent que les gouvernements disposent de programmes et de politiques sur la micro-finance, bien que seuls quelques gouvernements aient élaboré des programmes et des stratégies promotionnels spécifiques. Le droit pour les femmes de posséder des terres est formellement garanti pour les femmes, selon pratiquement tous les rapports de pays, néanmoins, dans la quasi-totalité des 17 pays, d'importantes disparités apparaissent dans l'accès effectif des femmes aux terres ainsi que sur le contrôle et l'appropriation des terres. La représentation des femmes aux postes de direction et d'encadrement dans le secteur privé est marginale. Le secteur privé est connu pour ne pas respecter la législation du travail, en particulier le régime de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les droits des travailleuses. L'impuissance des pouvoirs publics à faire appliquer les codes et les normes dans ce secteur a eu des résultats malheureux.

Les rapports de pays n'entreprennent guère d'analyses approfondies de la situation des femmes rurales, sur le travail non rémunéré effectué par les femmes dans la sphère domestique, sur les femmes handicapées, les femmes immigrantes et les réfugiées, et sur les ménages dirigés par des femmes. Les rapports de mise en œuvre du MAEP dans les programmes nationaux font état d'une faible réactivité en matière d'égalité des chances en ce qui concerne le recrutement, la promotion et la protection des femmes dans le secteur de l'emploi.

Santé: les gouvernements de la plupart des pays éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs missions de lutte contre les taux de mortalité maternelle élevés. L'une des plus grandes déficiences mise en évidence dans les rapports de pays et les programmes nationaux c'est d'avoir mis l'accent uniquement sur le droit des femmes aux soins de santé maternelle. D'autres maladies spécifiques aux femmes, telles que le cancer du col de l'utérus ou du sein ou encore les troubles de la ménopause, n'ont pas bénéficié d'autant d'attention.

Dans le domaine du VIH, il ressort de la quasi-totalité des rapports de pays que la prévalence du VIH chez les femmes est en général deux ou trois fois plus élevée que chez les hommes. Dans l'ensemble des pays, ne serait-ce que ceux qui enregistrent les taux les plus faibles de VIH et de sida parmi les

femmes et les hommes, les femmes sont majoritairement et de façon disproportionnée touchées et infectées. La discrimination sexuelle est à l'origine de ces disparités.

Éducation: les rapports de pays font ressortir des progrès dans l'égal accès des filles et des garçons à l'éducation. Des avancées ont été enregistrées dans tous les pays, bien que de grandes disparités subsistent entre filles et garçons aux niveaux secondaire et tertiaire. Dans de nombreux pays, il est peu probable que l'objectif du Millénaire pour le développement n°3 soit atteint d'ici à 2015.

Quelques pays affichent des taux d'alphabétisation plus élevés chez les filles que chez les garçons, notamment au niveau de l'école primaire. Certains gouvernements fournissent l'accès universel à l'éducation primaire et il est à espérer que cette initiative permettra d'améliorer l'indice de parité des sexes. Pour autant, dans la plupart des pays, le taux de rétention scolaire des filles aux niveaux les plus élevés est inférieur à celui des garçons. Dans le cadre d'un certain nombre de programmes nationaux, les gouvernements se sont engagés à prendre des mesures spéciales pour réaliser la parité des sexes dans le secteur de l'éducation.

Violence à l'égard des femmes: la violence fondée sur le sexe apparaît comme une pratique profondément enracinée, généralement basée sur des pratiques sociales et culturelles. Les formes les plus courantes de violence se produisent au sein de la famille et de la communauté et comprennent notamment la violence domestique, le viol, les atteintes sexuelles, la traite, le mariage précoce et la prostitution. Les mutilations génitales féminines et le lévirat sont également pratiqués dans certains pays.

La plupart des pays ont engagé des réformes juridiques pour protéger les femmes et les enfants contre les violences. Il n'empêche qu'il existe une énorme différence entre la situation de jure et la situation de facto. De nombreux systèmes de justice formels ne sont guère sensibles aux vécus et aux préoccupations des femmes, et de ce fait créent des obstacles à l'égalité de traitement des hommes et des femmes. C'est dans ce domaine que de nombreux programmes nationaux sont le plus réceptifs.

Condition de la femme: les lois, les politiques et les programmes n'ont pu avoir d'impact porteur de changement sur la vie des femmes, une situation dont l'influence perdure négativement sur les femmes dans tous les domaines. Les conflits, la pauvreté et les maladies nuisent aux femmes de manière plus disproportionnée. Elles sont systématiquement tenues à l'écart du pouvoir et sont tout à la fois victimes de discrimination, marginalisation et de violences dans les domaines public et privé.

Les rapports de pays font valoir que les normes patriarcales, la domination masculine et le chauvinisme sont à l'origine de la perpétuation des inégalités entre les sexes. Peu d'actions ont été menées par les pouvoirs publics pour changer les comportements sociaux à travers l'éducation du public et des programmes de communication, bien que les plans nationaux de nombreux pays fassent apparaître un engagement à progresser dans cette direction.

Prise en considération systématique de la dimension féminine: la compartimentation et l'isolement des ministères et des départements en charge de l'intégration des droits des femmes sont des caractéristiques courantes qui contrecarrent l'efficacité de la stratégie d'intégration d'une dimension sexospécifique. Les rapports d'examen de pays manquent d'harmonie dans la présentation des initiatives de démarginalisation des femmes.

Programmes d'action nationaux: pour que la perspective sexospécifique soit mise en œuvre dans les processus de gouvernance du MAEP, elle doit être intégrée dans les programmes nationaux, et découler des analyses du rapport d'auto-évaluation de pays et des rapports d'examen de pays. La difficulté relevée ici est que, dans bien des cas, les analyses de la revue de pays et les recommandations figurant dans la section sur la gouvernance et la gestion économiques et celle sur la gouvernance d'entreprise s'appliquent, le plus souvent, indifféremment aux deux sexes. Les rapports de pays révèlent que de

nombreuses recommandations cruciales qui auraient eu des conséquences de grande portée pour l'égalité des sexes ont été négligées dans les plans nationaux de plusieurs pays, même lorsque l'égalité des sexes y avait été considérée comme étant une question transversale.

Les recommandations qui, généralement, ne sont pas mises en œuvre portent essentiellement sur la discrimination positive, les ressources des institutions chargées des questions de genre, le financement de l'égalité des sexes et les réformes de lois impartiales quant au sexe, discriminatoires ou tout simplement inadéquates.

Les plans nationaux de certains pays affichent un manque de concordance entre les recommandations du rapport d'évaluation de pays et les objectifs du plan national et entre les objectifs d'égalité des sexes et les indicateurs de suivi. D'où la difficulté de suivre les progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs.

La section 5 analyse les éléments des meilleures pratiques décrits dans les rapports de pays et dans examine dans quelle mesure ils pourraient contribuer à promouvoir l'apprentissage par les pairs.

Il n'existe aucune définition opérationnelle de l'expression « meilleure pratique » dans les rapports de pays ou les documents et instruments du mécanisme d'évaluation par les pairs. Les rapports mettent en relief les « bonnes pratiques », mais ne proposent pas de critères ni d'explications claires pour en déterminer les caractéristiques. Toutes ces ambiguïtés conceptuelles nécessitent une compréhension plus profonde du type de pratiques que le MAEP cherche à encourager, en vue de promouvoir l'apprentissage par les pairs.

À ce jour, il ne semble guère établi qu'il existe un programme concerté, bien conçu et cohérent permettant au mécanisme de mettre en œuvre les bonnes pratiques. La Commission économique pour l'Afrique a mené plusieurs initiatives de renforcement des capacités et de partage d'expériences afin d'harmoniser les plans nationaux dans le cadre des processus nationaux de planification du développement, mais les questions de genre n'y sont pas spécifiquement prises en compte.

La section 6 s'intéresse aux principales réalisations perceptibles au fil des ans, grâce au mécanisme d'évaluation de pays et à certaines des leçons tirées de ces processus.

Le mécanisme d'évaluation par les pairs a offert aux femmes de nouvelles possibilités de participer activement aux aspects sexospécifiques des initiatives de gouvernance et de développement et d'interagir avec les gouvernements, les organisations de la société civile et le secteur privé. Il fournit en outre un espace de dialogue entre l'État et la société, pour le partage d'expériences et pour tirer profit des bonnes pratiques naissantes ou établies. Tout porte à croire qu'on s'est attaché davantage à promouvoir les mesures d'autonomisation des femmes, du moins dans certains des pays évalués, dans le cadre de la mise en œuvre du programme national.

Cependant, des défis subsistent, notamment le manque de données ventilées par sexe crédibles; le fait de dépendre, dans une certaine mesure, de la volonté politique, d'autant que le mécanisme d'examen par les pairs est un processus volontaire d'auto-évaluation; l'absence de cadre de suivi et d'évaluation pour le mécanisme d'évaluation par les pairs à l'échelle continentale; et l'incapacité à profiter des opportunités actuelles et des synergies avec les grandes institutions panafricaines.

Les recommandations suivantes sont formulées à la lumière des principaux thèmes et conclusions:

Forum africain d'évaluation par les pairs et Groupe d'éminentes personnalités: le Groupe de personnalités éminentes devrait jouer un rôle de premier plan dans la sensibilisation aux questions de genre et la mise en exergue des préoccupations découlant d'un examen global des rapports d'examen de pays et les intensifier au niveau du Forum africain d'évaluation par les pairs. Les assemblées générales

extraordinaires du Forum africain d'évaluation par les pairs constituent un espace tout indiqué pour ce type de discussion.

Il est recommandé que les résultats du premier processus d'examen soient évalués, y compris la réalisation des objectifs de parité, avant d'entreprendre une deuxième revue.

Le Groupe de personnalités éminentes devrait faire un effort particulier pour mettre en évidence les questions de genre lors de la présentation des rapports d'examen de pays ou des rapports annuels d'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP.

Il incombe au Forum africain d'évaluation par les pairs, au Groupe de personnalités éminentes, aux points focaux et au secrétariat du MAEP d'examiner régulièrement les instruments, les documents et les directives du mécanisme. Les outils non préjudiciables à un sexe, principalement le questionnaire et toutes les directives données aux acteurs clés du mécanisme, devraient être ajustés de façon à cadrer avec les préoccupations et les questions sexospécifiques.

Le Groupe de personnalités éminentes devrait présenter des rapports annuels d'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP aux institutions panafricaines pour un meilleur suivi à l'échelle continentale.

Secrétariats de l'évaluation africaine par les pairs: Le secrétariat continental et les secrétariats nationaux du MAEP devraient formuler des directives claires sur la manière de générer des pratiques et approches non sexistes dans l'ensemble des structures et processus du mécanisme d'évaluation par les pairs et sur l'identification de l'égalité des sexes comme question transversale. Le secrétariat continental devrait élaborer des directives qui fournissent des critères de sélection des représentants de la société civile et des organisations de la société civile œuvrant pour la promotion de l'égalité des sexes susceptibles de devenir membres de la Commission nationale de gouvernance et de la Commission du MAEP.

Instituts techniques de recherche: Les termes de référence des instituts de recherche technique et des individus devraient les obliger à prendre en compte l'expertise sur le genre et appliquer des méthodes qui produiront des données et des analyses ventilées par sexe.

Équipe d'évaluation de pays: le secrétariat du MAEP devrait veiller à la parité des sexes dans le recrutement des consultants membres des équipes d'examen de pays. Il devrait notamment garantir que, dans chaque section, l'une des personnes-ressources recrutées ait des compétences analytiques sur les questions sexospécifiques et de genre.

Commission nationale de gouvernance: la Commission nationale de gouvernance et la Commission du MAEP devraient cibler les femmes afin qu'elles participent, par principe, sur un pied d'égalité avec les hommes, aux auditions de l'équipe d'évaluation de pays. Le mécanisme d'évaluation se doit de montrer l'exemple.

Organisations de la société civile centrées sur l'égalité des sexes et les droits des femmes: les militants et les groupes de pression pour l'égalité des sexes peuvent s'organiser pour peser sur la nomination de femmes compétentes dans les structures du MAEP en tant que représentantes de la cause des femmes, notamment en qualité de référentes nationales ou au sein de la Commission nationale de gouvernance et de la Commission du MAEP.

Les militants pour l'égalité des sexes et les spécialistes de la problématique hommes-femmes, les organisations non-gouvernementales et les organisations de la société civile dont les activités sont axées sur l'autonomisation des femmes et les droits des femmes devraient soumettre, aux équipes d'évaluation de pays, des documents thématiques sur la problématique hommes-femmes et des

données empiriques mettant l'accent sur les manquements dans les rapports d'auto-évaluation et les programmes nationaux.

Les négociations des groupes de pression pour l'égalité des sexes organisées dans le cadre des plans nationaux devraient mettre en évidence les considérations sexospécifiques pour lesquelles il faudrait établir des priorités et non des « listes de revendications » exhaustives. Les objectifs de haut niveau qui ciblent les obstacles systémiques et structurels devraient être insérés en vue d'induire des répercussions importantes et déclencher des résultats durables. Suivi et évaluation: Les gouvernements devraient s'efforcer de réaliser des évaluations d'impact attentives aux différenciations de genre en y associant la société civile. Les acteurs de la société civile dotés d'une expertise sur les questions d'égalité hommes-femmes devraient collaborer avec les gouvernements dans l'élaboration des indicateurs de suivi de la sexospécificité afin d'évaluer les progrès réalisés dans le cadre de l'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes et d'une prise en compte de la problématique hommes-femmes dans l'analyse des budgets.

Un modèle suivi par des comités de surveillance de quartier fonctionne bien au Ghana et au Bénin. Sans aucune différence, les femmes peuvent s'organiser depuis la base communautaire et dans leurs localités pour suivre l'état d'avancement des programmes nationaux à différents niveaux.

Le personnel et les points focaux pour les questions de genre au sein des ministères, des départements et des organismes devraient être associés à la conception et la mise en œuvre des programmes d'action nationaux. Il est important que les hauts fonctionnaires, de préférence du rang d'administrateur général à celui de directeur, soient désignés.

La collaboration entre le secrétariat continental et les différents cadres de suivi pour l'égalité des sexes, mis en place au niveau continental et dans les communautés économiques régionales, est essentielle.

Meilleures pratiques et apprentissage par les pairs: il est primordial que les gouvernements, les Commissions nationales de gouvernance et les Commissions du MAEP, les organisations de la société civile et les partenaires au développement, ainsi que les universitaires et le secteur privé, mettent en place des collaborations transfrontalières et inter-organisationnelles en vue de favoriser l'apprentissage par le biais du mécanisme.

Institutions panafricaines: Les membres du Parlement panafricain, l'Envoyé spécial du Conseil de paix et de sécurité et la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique devraient prendre les dispositions nécessaires pour la conduite d'une réflexion plus approfondie et proposer des mesures à l'issue de la réception des rapports nationaux, tout en établissant des liens avec les acteurs à l'échelle nationale.

Les organisations de la société civile et les organisations du mouvement des femmes africaines, fortement représentées au sein du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) et du Parlement panafricain, devraient s'employer à convaincre ces organes d'envisager sérieusement l'examen de ces rapports et d'en débattre effectivement, puisqu'à ce jour, aucune réaction d'importance n'a émané de ces institutions.

L'étude note dans sa conclusion que les délais de trois ans fixés pour l'exécution des programmes nationaux sont trop courts pour impulser des changements profonds dans un pays. Il n'en demeure pas moins que le MAEP est un catalyseur pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, pour avoir enclenché des processus et des normes de gouvernance participative. Au fil du temps et grâce à des travaux de réorientation d'envergure, ces processus et ces normes pourront contribuer à l'accélération de l'autonomisation des femmes en Afrique. Le MAEP peut et devrait servir de cadre de responsabilisation pour l'égalité des sexes en Afrique.

Section 1:

Égalité, droits et développement en Afrique

1.1 Introduction et contexte général

Les inégalités entre hommes et femmes sont à l'origine de problèmes systémiques auxquels les femmes sont confrontées en Afrique, avec pour effet leur exclusion et leur marginalisation dans tous les domaines. Cet état procède de la négation implicite de la fonction d'agent aux femmes, imputable aux cultures patriarcales dans lesquelles les hommes et les femmes sont socialisés et qui, par conséquent, assujettissent les femmes aux hommes en fonction de stéréotypes qui renforcent les modèles d'inégalités fondées sur le sexe. Ces normes vont au-delà de la sphère privée pour se reproduire, se renforcer et s'enraciner dans la sphère publique, donnant lieu à des discriminations à l'égard des femmes dans les domaines politiques, culturels, sociaux et économiques, doublées d'une vulnérabilité accrue. Cette situation est appelée « la honte morale¹ » dans la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

En Afrique, les femmes constituent un important groupe démographique. Dans de nombreux pays, elles forment plus de la moitié de la population. Le rôle des femmes est certes inestimable et incontournable dans les processus sociaux, culturels et de développement, cependant la majorité des femmes d'Afrique ne bénéficient guère des dividendes du développement. Malgré leurs contributions à la main d'œuvre et à la productivité en Afrique, les femmes constituent la majorité des pauvres et des personnes les plus vulnérables sur le continent africain². Selon les estimations, les faibles possibilités d'éducation et d'emploi offertes aux femmes en Afrique réduisent la croissance annuelle par habitant de 0,8 %³. La féminisation de la pauvreté a longtemps été le discours dominant en Afrique dans les suites de la Conférence de Beijing de 1995, tout comme la marginalisation et l'exclusion des femmes des processus de gouvernance et de développement en général.

Les contributions des femmes africaines au processus de développement ont longtemps été ignorées et méconnues, quand bien même les femmes sont de puissants moteurs de changement et de progrès dans le continent. Très peu d'investissements conséquents en faveur des femmes en tant qu'actrices et partenaires à part entière dans le processus de développement ont été enregistrés, bien que la valeur découlant de ces engagements soit avérée dans l'arène politique et socioéconomique⁴ et dans tous les autres domaines de la vie.

L'étude évalue l'intégration des points de vue, préoccupations et priorités tenant compte de la problématique hommes-femmes dans le MAEP sous deux angles. Tout d'abord, en tant que question de droits humains, se fondant sur la conviction que les droits des femmes sont partie intégrante et indivisible des droits humains, puis comme question de développement, qui veut que l'approche du développement basée sur les droits prenne en compte les expériences, les perspectives et les droits tant des hommes que des femmes.

1 AHG/235 (XXXVIII) Annexe I4 paragraphe 10.

2 Note de synthèse "Boosting economic growth and poverty reduction: An African Perspective" p. 27. Disponible sur www.africapartnershipforum.org/meetingdocuments/41084681.pdf. Consulté le 1er décembre 2013.

3 Unité d'appui au Forum pour le partenariat en Afrique (2007). "Gender and Economic Empowerment of Women". Document d'information No.3, 2007.

4 Clark, Helen (2013). "Driving African Development Through Gender Equality and the Empowerment of Women" Déclaration de juin 2013 à la session plénière 6: Report on Thematic Session 4 (Driving African Development Through Gender Equality and the Empowerment of Women). Disponible sur <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2013/06/03/helen-clark-driving-african-development-through-gender-equality-and-the-empowerment-of-women-/>. Consulté le 21 novembre 2013.

La présente étude analyse dans quelle mesure le MAEP, en tant qu'initiative authentiquement continentale pourrait offrir des approches intéressantes, concrètes et durables dans le cadre de la lutte contre le problème persistant des inégalités des sexes en Afrique, dans le contexte des pratiques locales. Elle utilise une perspective sexospécifique pour évaluer les cadres politiques et institutionnels ainsi que les processus et les acteurs organisés dans le cadre du mécanisme aux niveaux national et continental.

L'étude explore également le potentiel ainsi que les limites du mécanisme en tant qu'instrument de promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes et propose par ailleurs, des moyens qui lui permettrait de s'adapter et de mieux prendre en compte la promotion de l'égalité des sexes à l'échelle nationale, régionale et continentale.

1.2 Méthodologie de l'étude

La méthodologie de recherche est principalement fondée sur une deuxième vérification des documents et instruments fondamentaux du MAEP, des 17 rapports d'examen de pays du MAEP et des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du programme d'action national du mécanisme d'évaluation par les pairs. La recherche a également porté sur un examen des nombreux documents sur le mécanisme d'examen par les pairs émanant de différents auteurs ainsi que ceux relatifs aux droits humains et aux thèmes de développement liés au domaine de l'étude.

Il n'a pas été aisé d'accéder aux rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux, bien que ces documents soient vitaux dans l'évaluation de l'impact du MAEP sous l'angle de l'égalité des sexes. Comme on le verra plus loin dans le présent document, les processus du MAEP font le rappel de débats généraux et d'exposés spécifiques sur la gouvernance dans les quatre sections, mais c'est dans le Programme d'action national que certaines priorités en matière de gouvernance sont censées être mises en œuvre dans un délai déterminé. L'on estime que ces objectifs et actions prioritaires forment l'essentiel de la précieuse contribution du MAEP aux processus nationaux de gouvernance en cours vu qu'ils visent à accélérer et à catalyser les objectifs de développement socio-économique de chaque pays.

Les résultats de l'étude sont donc limités vu l'impossibilité d'obtenir des données crédibles et cohérentes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes nationaux dans la majorité des pays. Au moment de la rédaction du présent document, seuls des ensembles complets des rapports d'état d'avancement du Programme d'action national de l'Ouganda, du Ghana et de l'Afrique du Sud étaient accessibles.

1.3 Moteur de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Les femmes en Afrique sont confrontées à des défis permanents d'ordre structurel, comportemental et systémique dans les domaines privé et public. Ces obstacles se sont traduits par leur participation inégale à des initiatives de développement cruciales, bien que l'égalité des sexes soit en elle-même un objectif légitime de développement. Un examen des 17 rapports nationaux d'évaluation du MAEP illustre la réalité quasi uniforme des défis auxquels les femmes font face sur le continent africain et qui vont de la violence ciblée en temps de paix et de conflit à l'exclusion des fora et des structures de prise de décision, en passant par les pratiques traditionnelles et culturelles discriminatoires et néfastes (voir la section 4). La plupart de ces défis ont été confortés ou ignorés par le biais de lois, programmes et pratiques discriminatoires, indifférents à la problématique hommes-femmes ou impartiaux quant au sexe.

Bon nombre d'initiatives et de cadres internationaux et régionaux ont été conçus au cours des dernières décennies en vue de formuler et reconnaître les droits des femmes et ainsi promouvoir l'égalité des sexes, mais la situation des femmes en Afrique est loin d'être satisfaisante dans plusieurs pays africains. Il ne s'agit nullement d'une fatalité, mais plutôt, comme l'indique la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de modèles d'exclusion systémiques et socialement construits qui empêchent les femmes de donner la pleine mesure de leurs capacités dans tous les domaines de la vie.

Dans divers secteurs mobilisateurs de la cause des femmes africaines, le rôle majeur de l'égalité des sexes dans le développement et la renaissance de l'Afrique n'est plus à démontrer⁵. Le fait de reconnaître qu'un accroissement de la visibilité et du nombre de femmes qui participent à la vie publique reste une illusion, en l'absence de mesures concrètes sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, a suscité des appels à la mise en place de partenariats et de schémas de partage du pouvoir cruciaux dans la perspective de l'émergence de « démocraties genrées » inclusives⁶.

Le message sous-jacent de la troisième Conférence mondiale tenue à Nairobi (Conférence de Nairobi, 1985), qui soulignait que l'égalité des sexes n'était pas un problème isolé, mais une question qui s'étendait à tous les domaines de l'activité humaine⁷, s'est avéré fondamental pour le concept d'autonomisation des femmes et la prise en considération de la dimension genre dans le développement. La Déclaration et la Plate-forme d'action de Beijing de 1995 ont renouvelé l'action vitale et le soutien des acteurs étatiques et non étatiques, y compris le secteur privé, dans le sens d'une attention plus marquée dans les domaines clés concernant les droits et les préoccupations des femmes⁸. Nombre de ces éléments essentiels figurent dans le questionnaire révisé du MAEP mis en évidence dans la présente étude.

Les initiatives menées par la société civile africaine et conduites par les féministes ont tenté de renforcer ces orientations et d'élaborer un agenda continental en faveur de l'autonomisation des femmes. La Plate-forme d'action de Dakar 1994, la Déclaration de Maputo sur l'affirmation de l'égalité entre l'homme et la femme et la participation effective de celle-ci au sein de l'Union africaine de 2003⁹, ainsi que la Déclaration de Durban sur l'égalité des sexes et la participation effective des femmes dans les organes de prise de décision de l'Union africaine de 2002¹⁰, sont autant d'interventions qui témoignent d'un fort élan impulsé par la société civile tant dans les préparatifs que dans le sillage de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Ledit Acte a embrassé le principe de la parité, en insistant sur la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes à son article 4, alinéa I.

Plus récemment, l'Union africaine a lancé la Décennie de la femme africaine, 2010-2020. La substance de son message porte sur la promotion de l'approche locale de l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et la participation inclusive paritaire¹¹. L'essentiel des raisons invoquées est circonscrit dans la déclaration suivante: « L'idéologie qui sous-tend cela signifie que les femmes ne sont pas abandonnées par le développement mais que l'exclusion des femmes ralentit le développement du continent¹²». Avec l'adoption de la Politique genre de l'Union africaine¹³, le but est d'aller vers la réalisation de l'objectif d'égalité des sexes et l'intégration des questions sexospécifiques dans le programme africain

5 Campagne « Le genre: mon agenda », réunion consultative préalable au vingt et unième Sommet portant sur l'intégration du genre dans l'Union africaine, janvier 2013. Disponible sur <http://www.genderismyagenda.com/activities/activities/21%20pre%20summit/21st%20GIMAC_RECOMMENDATIONS_ENGLISH_FINAL.pdf> consulté le 24 novembre 2013.

6 Ify, Amadiume (2013). "Women and Development in Africa " (Femmes et développement en Afrique). Disponible sur <<http://www.sgiquarterly.org/feature2005Jan-3.html>, consulté le 15 novembre 2013.

7 Conférence mondiale sur les femmes 1985. Voir sur http://www.5wwc.org/conference_background/1985_WCW.html consulté le 17 novembre 2013.

8 UN "Outcomes on gender and equality" <<http://www.un.org/en/development/devagenda/gender.shtml> consulté le 3 novembre 2013. (Site ONU "Résultats sur le genre et l'égalité" en français: <http://www.un.org/fr/development/devagenda/gender.shtml>.)

9 http://www.genderismyagenda.com/framework/docs/3_the_maputo_declaration.pdf, consulté le 10 décembre 2013. En français voir: http://www.genderismyagenda.com/campagne/actes_fran/3_declaration_maputo.pdf

10 Voir www.fasngo.org/en/whatnew/press2.pdf, consulté le 10 décembre 2013.

11 <http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2010/april/wgd/wgd.html>, consulté le 1er novembre 2010.

12 AWID <http://yfa.awid.org/2011/02/the-african-womens-decade-2010-2020/>, consulté le 2 novembre 2013.

13 Politique genre de l'Union africaine REV 2 /10 fév. 2009.

de développement et de gouvernance. À cet effet, il y aura lieu de l'inscrire dans les initiatives régionales et nationales pertinentes pour l'autonomisation des femmes.

La question de savoir comment aborder de manière rationnelle et intégrer la problématique hommes-femmes dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), au niveau des communautés économiques régionales et de l'Union africaine au titre de la politique genre de l'Union africaine, a fait l'objet de débats. Parmi les dix thèmes de la Décennie de la femme en Afrique, le MAEP a été mis en exergue dans le cadre de la thématique gouvernance et protection juridique¹⁴. Avec la direction des affaires politiques et la direction femmes, genre et développement de la Commission de l'Union africaine entend soutenir la mise en œuvre des questions sexospécifiques dans le MAEP et les plans d'action nationaux relevant de ce thème.

Il est également essentiel que tous les organes de l'Union africaine, les commissions économiques régionales et les États membres soient tenus d'inclure les principes de budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes dans les processus budgétaires annuels afin que la politique soit opérationnelle d'ici 2015. Un fonds pour les femmes africaines sera créé pour faciliter la mise en œuvre de la politique. Toutes les directions de l'Union africaine devront prendre en compte la parité entre les sexes dans leurs programmes¹⁵. Le rôle de coordonnateur de la Direction femmes, genre et développement en serait renforcé, et un lien serait établi entre le NEPAD et le MAEP au terme de leur intégration dans l'architecture de l'Union africaine.

Peu d'informations peuvent être glanées sur la conception ou l'établissement du lien entre les institutions de l'Union africaine susmentionnées et le MAEP. Dans la pratique, au cours des processus MAEP aux niveaux continental et national, aucun lien n'a clairement été mis en évidence entre les deux entités. En dépit de ces initiatives et processus d'envergure visant à promouvoir l'égalité des sexes, les dirigeants africains et la société civile, notamment dans le mouvement des femmes, reconnaissent l'existence de lacunes persistantes dans la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de divers instruments de politiques, tout en mettant l'accent sur la nécessité de passer de la rhétorique à un changement réel et mesurable par le truchement du MAEP.

Au-delà de l'engagement, des défis opérationnels limitent parfois la capacité de la Commission de l'Union africaine à assumer pleinement sa mission de supervision. Habituellement, l'Union africaine ne bénéficie guère de ressources suffisantes, certains États membres n'honorant pas leurs cotisations. Cette situation a parfois nui aux activités de la Direction femmes, genre et développement qui serait en butte à de graves problèmes d'insuffisance de ressources¹⁶. Une synergie en matière de collaboration avec le MAEP serait un atout supplémentaire dans le contexte de l'intégration mentionnée ci-dessus.

1.4 Le cadre normatif de l'Union africaine sur l'égalité des sexes

De nombreux instruments de l'Union africaine contiennent des dispositions importantes relatives aux droits politiques, sociaux, économiques et culturels des femmes ainsi qu'à l'égalité des sexes. Ces instruments sont, entre autres, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) et la Déclaration solennelle sur l'égalité des sexes en Afrique. Ils sont le reflet des débats et des résultats clefs qui s'inscrivent dans la promotion

14 <http://femnet.co/index.php/en/african-womens-decade-2010-2020/decade-of-the-african-woman>, consulté le 10 décembre 2013.

15 Union africaine. "Walking the Talk: Gender equality in the Africa Union". [http://www.au.int/en/sites/default/files/Walking_the_Talk_April_2011\[1\].pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Walking_the_Talk_April_2011[1].pdf), consulté le 28 novembre 2013.

16 Nzome M et B Mbete (2003): "Gender issues in the African Union, NEPAD and the Pan African Parliament: two perspectives from the Regional Strategy Meeting on Women's Political Participation and Gender Mainstreaming in AU and NEPAD" 2003. Deux documents de la réunion de stratégie régionale sur Intégration du genre et Participation politique des femmes dans l'UA et le NEPAD. Disponible sur http://www.sarprn.org/documents/d0000608/P622-Gender_NEPAD-AU.pdf, consulté le 12 novembre 2013.

et la protection des droits et de l'autonomisation des femmes ainsi que de l'égalité des sexes en Afrique. Ces deux instruments renforcent la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de violence contre les femmes et des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies, respectivement. Le MAEP s'appuie sur ces traités et sur les mécanismes de communication des organes conventionnels comme mesure d'appréciation des progrès accomplis dans le cadre de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

Le Protocole de Maputo va plus loin, à plusieurs égards, que tous les instruments sur les droits des femmes précédemment mis en œuvre à l'échelle régionale et internationale. Il consolide les droits des femmes, qui auparavant étaient énoncés séparément dans divers instruments et souvent sans distinction de sexe. Le Protocole fait figurer de nouvelles dispositions telles que: l'interdiction des mutilations génitales féminines et les pratiques traditionnelles néfastes; la fixation de l'âge minimum du mariage à 18 ans; la promotion du mariage monogame; la légalisation de l'avortement sous certaines conditions; le droit des femmes à une part équitable des biens au moment du divorce; l'aide juridique pour l'accès des femmes à la justice; le droit à la paix; la protection des femmes dans les conflits armés; les droits économiques et le droit au bien-être social (y compris dans le secteur informel); le droit à la santé et à la santé génésique; le droit à la sécurité alimentaire; le droit à un environnement culturel bénéfique; les droits des veuves; et la protection spéciale des femmes âgées, des femmes handicapées et des femmes en situation de détresse.

À travers un seul instrument, le Protocole aborde les droits politiques, civils, sociaux, culturels et économiques des femmes. Il enjoint les gouvernements d'intégrer une démarche soucieuse d'égalité des sexes dans leurs décisions politiques, dans les législations, plans, programmes et activités de développement et dans tous les autres domaines de la vie. Il reconnaît également l'existence de la discrimination de jure et de facto et oblige les gouvernements à prendre des mesures correctives dans les deux cas. Plus est, le protocole exige des États membres qu'ils appuient les initiatives locales, nationales, régionales et continentales visant à éradiquer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. C'est un bon point de départ pour la conduite d'une action multiforme à la faveur des cadres institutionnels africains, notamment le MAEP, pour converger autour des questions d'égalité des sexes en Afrique.

La politique genre de l'Union africaine ambitionne de mettre en œuvre ces instruments ainsi que d'autres engagements internationaux, tels que les objectifs du Millénaire pour le développement et des mécanismes pour l'égalité des sexes, par le biais des différentes communautés économiques régionales dans le cadre d'un plan d'action global. C'est ainsi que cette politique affirme que la société civile peut largement contribuer à une collaboration avec le MAEP et d'autres structures de l'Union africaine sur l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité des sexes, dans les organes de l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les États membres.

La politique genre s'articule autour de sept objectifs essentiels, dont la plupart correspondent aux grandes questions couvertes dans le questionnaire MAEP. Il s'agit de la problématique hommes-femmes mise en relief dans l'allocation des ressources; la prise de décision; les cadres institutionnels et juridiques; et l'accès équitable aux ressources, aux soins de santé, à l'information, la terre et aux activités commerciales, autant d'aspects qui s'inscrivent en droite ligne des thèmes énoncés dans la Déclaration du NEPAD et le questionnaire MAEP révisé.

La Direction femmes, genre et développement de l'Union africaine a un rôle important à jouer, en ce qu'il lui appartient d'impulser la mise en œuvre et la prise en compte de l'égalité des sexes en Afrique, tout comme la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique de la Commission africaine des droits humains et des droits des peuples, en vertu d'un mandat pour superviser la mise en œuvre de la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les sexes en Afrique

(SDGÉA) de l'Union africaine. Cela dit, ni la politique, ni les documents du MAEP n'expliquent nettement¹⁷ comment cette synergie devra être exploitée en termes opérationnels.

Il semble ne pas y avoir d'interactions claires entre les activités de la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique, de l'Envoyée spéciale de l'Union africaine pour les femmes, la paix et la sécurité nouvellement nommée, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Direction femmes, genre et développement de l'Union africaine et du MAEP. La plupart des communautés économiques régionales se sont dotées d'une unité Genre¹⁸, mais il s'avère également difficile de déterminer de quelle manière ces unités se rattachent à la Direction femmes, genre et développement de l'Union africaine et de savoir si elles contribuent de quelque façon que ce soit à promouvoir les objectifs du MAEP, notamment lorsque leurs États membres ont fait l'objet d'une évaluation ou sont susceptibles d'être évalués à l'avenir dans le cadre du Mécanisme.

17 African Union Gender Policy REV 2 /10 février 2009 (Politique du genre de l'Union africaine – dépliant en français:<http://wgd.au.int/en/sites/default/files/Flier%20on%20AU%20Gender%20Policy-French.pdf>)

18 African Union Gender Policy, p. 5.

Section 2:

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et l'égalité des sexes

2.1 Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et l'égalité des sexes: Contexte politique

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ont été conçus comme des programmes de l'Union africaine.

Le NEPAD a été adopté lors de la trente-septième session de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine en juillet 2001 à Lusaka. Sa création répondait au souci d'atteindre quatre objectifs clés, parmi lesquels l'accélération de l'autonomisation des femmes et la réalisation de l'égalité des sexes. Cependant, aucune précision n'est donnée sur les actions qui devaient être menées pour « accélérer » la réalisation de cette prescription, d'autant que la question n'a été ni approfondie ni élevée au rang de priorité dans le Document-cadre du NEPAD ou la Déclaration du MAEP. D'aucuns diront que ces aspects ont été laissés à l'appréciation du Forum du MAEP composé des chefs d'État et du Groupe d'éminentes personnalités (le Panel du MAEP) dans les recommandations qu'ils ont formulées suite aux rapports d'examen de pays. Le Document-cadre du NEPAD met beaucoup plus l'accent sur le renforcement des capacités des femmes que sur la définition de stratégies prioritaires propres à renforcer leur rôle dans le processus de développement et se concentre sur des questions restrictives dont l'égalité des sexes en matière d'éducation, la pauvreté et l'entrepreneuriat.

Les objectifs du NEPAD comprennent, entre autres, « l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et du développement durable, et l'autonomisation des femmes à travers la mise en place de véritables partenariats aux niveaux national, régional et mondial¹⁹ ». Au fil des ans, le NEPAD s'est principalement intéressé à l'objectif 3 des objectifs du Millénaire pour le développement à travers son cadre pour l'égalité des sexes et s'est employé à promouvoir cet objectif dans divers pays.

La Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises a mis en place le MAEP, en juin 2002, en tant que structure distincte²⁰. Cette Déclaration, qui a été élaborée dans le souci de se conformer aux dispositions du Document-cadre du NEPAD, exigeait que les États membres l'adoptent et respectent les normes de bonne gouvernance identifiées par l'Afrique, en vue de parvenir à un développement durable et équitable.

La Déclaration du NEPAD a concentré son attention sur les questions liées à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes en Afrique. Par exemple, l'article 11 de ladite Déclaration crée une obligation contraignante pour que, dans tous les pays, les femmes aient toutes les chances possibles de contribuer de manière équitable au développement politique et socioéconomique. La Déclaration du NEPAD énonce des principes clefs qui s'inspirent de plusieurs instruments des droits humains, principalement la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et introduit une approche du

¹⁹ <http://www.nepad.org/nepad>, consulté le 12 novembre 2013.

²⁰ AHG/235 (XXXVIII) Annexe I.

développement fondée sur les droits. La Charte africaine oblige les États à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à protéger leurs droits²¹.

Le MAEP, dénommé « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du NEPAD »²², a été conçu comme un mécanisme catalytique pour réaliser les objectifs d'égalité des sexes que s'est fixé le NEPAD. La Déclaration reconnaît le rôle des femmes et la place de **la pleine** égalité entre les hommes et les femmes dans la lutte contre la pauvreté ²³(non souligné dans le texte). En reconnaissant la marginalisation structurelle des femmes africaines et leur sort, la Déclaration du NEPAD renforce favorablement les principaux instruments de l'Union africaine portant sur l'égalité des sexes et les droits des femmes en Afrique.

Le préambule de la Déclaration du NEPAD accroît l'importance des instruments majeurs relatifs aux droits humains et fondamentaux pour les droits des femmes, y compris la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW) et la Déclaration de Beijing²⁴. Ces évolutions institutionnelles et bien d'autres, ont ouvert la voie à la prise en compte de l'égalité des sexes dans le MAEP.

2.2 Re-dynamisation ou statu quo?

En créant le NEPAD, les chefs d'États et de gouvernements africains se sont engagés à insuffler une nouvelle dynamique de sorte que l'égalité des sexes soit établie et que les femmes soient pleinement et effectivement prises en compte dans le développement politique et socioéconomique²⁵. La déclaration du président Blaise Compaoré en 2006²⁶ se fait parfaitement l'écho de ces perceptions:

« ... Nous avons sous-estimé le rôle crucial des femmes dans le processus de développement Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs doit être mis en œuvre de manière à favoriser et approfondir le sentiment d'appropriation nationale par une plus grande décentralisation de ses efforts pour être un agent de changement À la base, c'est l'impératif d'assurer la transparence et l'inclusion en tirant profit de toutes les ressources et de toutes les personnes essentielles de nos pays les femmes en particulier. »

Dès sa création, il a été reproché au NEPAD d'être insensible à la dimension sexospécifique et réfractaire en la matière dans ses perspectives et dans l'exécution de ses programmes. Selon certaines allégations²⁷, ses phases initiales avaient négligé la participation des femmes et des acteurs non étatiques. Un examen des programmes du NEPAD réalisé une décennie plus tard a révélé les mêmes omissions²⁸.

Le Document-cadre du NEPAD présente des lacunes²⁹ en ce qui concerne l'établissement de liens logiques entre les objectifs de prise en compte des sexospécificités identifiés et la logique/stratégie d'intervention, d'où des lacunes dans la traduction pragmatique des principes. Au niveau du programme, une cellule genre a été chargée de la mise en œuvre des programmes et des fonds du NEPAD avec un accent particulier sur l'autonomisation et l'égalité des sexes, le Fonds NEPAD/Espagne pour

21 Article 18.

22 Kaje, Ayesha (2004). "NEPAD'S APRM: A progress report" South African Institute of International Affairs(SAIIA). Disponible à l'adresse http://www.foundation-development-africa.org/nepad/nepad_general/nepad_aprm_progress_report.htm, consulté le 18 novembre 2013.

23 Section sur la démocratie et la gouvernance politique, paragraphe 10; Section sur le développement socio-économique, paragraphe 20.

24 Article 18.3.

25 Paragraphe 22.

26 Rapport du Sixième Forum sur la gouvernance africaine (AGF-VI) (2006). "Implementing APRM: Challenges and Opportunities" pp. 53 et 59. Disponible à l'adresse http://www.undp.org/content/dam/rwanda/docs/Research%20and%20publications/RW_rp_AG-FVI_Report_JUNE_2006.pdf, consulté le 25 octobre 2013.

27 Nzome M et B Mbete (2003). "Gender issues in the African Union, NEPAD and the Pan African Parliament: two perspectives from the Regional Strategy Meeting on Women's Political Participation and Gender Mainstreaming in AU and NEPAD", p. 7.

28 NEPAD (2011). "10th Anniversary of the NEPAD Programme: Reflecting on a Decade of Change/Progress – Moving forward Africa's development agenda through strengthening NEPAD and United Nations Partnership", p. 9.

29 Sara Hlupekile Longwe (2002). "NEPAD Reluctance to Address Gender Issues". http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic-110402.html, consulté le 16 décembre 2013.

l'autonomisation des femmes africaines³⁰. Cela étant, il n'existe aucun lien avéré entre le Groupe de l'égalité des sexes et le travail du secrétariat du MAEP. Ce fonds fait une large place à l'autonomisation économique des femmes et cible, entre autres, les ministères et les mécanismes nationaux chargés de la condition de la femme, les communautés économiques régionales, les organisations de la société civile, les organisations communautaires et les instituts universitaires et de recherche. Une équipe spéciale chargée de la problématique hommes-femmes a été mise sur pied, composée d'experts des questions sexospécifiques issus de divers secteurs et institutions de 20 pays (couvrant 25 organisations de femmes, neuf représentants des communautés économiques régionales et 10 représentants des organismes des Nations Unies).³¹

La question qui est au cœur de l'étude est de déterminer si le MAEP a favorisé de nouvelles avancées dans le sens de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes en Afrique, s'il a accru l'importance de cette question et dans quelle mesure on peut exprimer ses réussites. L'identification et l'enracinement des programmes et pratiques propices à la gouvernance et la participation des hommes et des femmes sont essentiels dans le cadre des processus d'examen du MAEP.

Les sections suivantes se concentrent sur les principaux outils et les processus phares du MAEP en vue d'influer sur la vérification de la prise en compte de la parité des sexes.

2.3 Le questionnaire du Mécanisme africain d'évaluation des pairs en tant qu'outil d'intégration de l'analyse par sexe

Le questionnaire MAEP est décisif pour l'exercice d'auto-évaluation. Il déclenche les processus nationaux de collecte de données en vue de l'établissement du rapport national d'auto-évaluation et est conçu comme un outil pour l'analyse fondée sur des preuves scientifiques et pour promouvoir une large participation³².

L'administration du questionnaire dans le cadre du processus d'auto-évaluation d'un pays ne doit pas être un exercice de routine pour les technocrates, comme cela a été le cas au Rwanda³³. Elle est censée faciliter les contributions des acteurs étatiques et non-étatiques, et exige les plus larges participations, consultations et diffusions possibles. Cela requiert en outre la mise en place de structures nationales capables d'entreprendre les différents processus du MAEP qui guideront les parties prenantes en ce qui concerne son utilisation et veilleront à y faire participer le plus d'hommes et de femmes possible. C'est pourquoi il y a lieu d'évaluer si le questionnaire prend en compte l'impact différencié du processus, du contenu et des résultats du MAEP sur les hommes et les femmes.

Au fil des années, l'utilité du questionnaire d'origine comme outil d'évaluation efficace a suscité des inquiétudes, principalement en raison des chevauchements et doublons dans les sections et les objectifs, l'absence de distinction entre les différents types de méthodes de collecte de données (faits, données d'enquête, opinions et perception) et l'omission des questions de gouvernance importantes, notamment les considérations environnementales, la gestion des industries extractives et la gouvernance de la

30 NEPAD (2012). "Africa's Decade of Change: Reflection on 10 years of NEPAD", p. 35.

31 Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) Appui au NEPAD Rapport 2006-2007. Disponible à l'adresse <http://www.un.org/africa/osaa/reports/2007%20un%20folder%20UNIFEM.pdf>, consulté le 27 décembre 2013.

32 Préface de Marie Angélique Savane, à l'époque présidente du Groupe d'éminentes personnalités du MAEP, contenue dans l'ancien questionnaire.

33 Les observateurs du processus au Rwanda ont souligné les préoccupations quant à la création d'un comité de pilotage MAEP dominé par le gouvernement et d'une commission de 50 membres dominé par le gouvernement et présidé par le ministre des Finances. Quatre équipes d'évaluation technique principalement composées de fonctionnaires ont également entrepris largement les aspects techniques du processus MAEP. Le projet de rapport d'auto-évaluation pays a été envoyé à des institutions en dehors du pays pour un nouvel examen. Voir Herbert R et S Gruzd (2008): "The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers", publié par l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA).

société civile³⁴. Le questionnaire du MAEP a été révisé et à nouveau soumis à l'adoption lors du dix-septième Forum africain d'évaluation par les pairs, à Addis-Abeba, le 14 juillet 2012³⁵.

La révision du questionnaire en accroît considérablement la valeur du fait de l'élargissement de la conceptualisation du genre pour les pays qui entreprennent le processus du MAEP. Le questionnaire révisé définit les questions essentielles et explicite par ailleurs certains concepts clés tels que la féminisation de la pauvreté, l'égalité des sexes, les inégalités sociales et les groupes vulnérables. À l'instar du précédent, ce questionnaire inscrit clairement l'égalité des sexes dans les questions transversales qui, par définition, apparaissent dans presque toutes les sections, en ayant une incidence globale sur plusieurs domaines de la gouvernance, et qui nécessitent donc une attention plus marquée ainsi qu'un traitement plus poussé. Elles y sont parfois qualifiées de « questions d'ordre général ».

Bien qu'il n'y ait pas de définition formelle universelle de l'égalité des sexes, il est communément admis que le terme « genre » renvoie aux attributs sociaux, aux constructions et aux opportunités associées au sexe masculin ou féminin, et qui généralement induisent des inégalités dans les responsabilités, les activités, l'accès aux ressources et leur contrôle, et dans les processus décisionnels³⁶. Dans son glossaire, le questionnaire désigne l'égalité des sexes comme suit:

« L'égalité entre les hommes et les femmes ou l'égalité entre les sexes implique que des conditions égales pour tous sont garanties afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs droits et leur potentiel, ainsi que de contribuer au développement politique, économique, social et culturel de leur société, tout en tirant parti des aboutissements dudit développement ».

« L'égalité » ne désigne pas la similitude entre hommes et femmes dans la forme ou la fonction, mais plutôt l'égalité des droits, des chances et des responsabilités entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons. La reconnaissance de ces distinctions est indispensable comme précondition d'un développement durable³⁷, car il est dit: « L'égalité des sexes est donc la valorisation équitable par la société des similitudes et des différences entre femmes et hommes, et des différents rôles qu'ils jouent³⁸. »

Le questionnaire révisé doit encore être affiné et rationalisé, vu que certaines lacunes persistent dans la conceptualisation de l'égalité des sexes et de l'analyse des sexospécificités dans l'ensemble des sections. Cela risque de limiter la propension de ses utilisateurs à intégrer les questions sexospécifiques dans le processus d'analyse et de documentation. Une analyse des questions sexospécifiques mises en exergue dans chacune des sections serait riche en enseignements.

Section sur la Démocratie et la gouvernance politique

Dans la section « Démocratie et gouvernance politique », les questions relatives à l'égalité des sexes sont regroupées dans l'objectif 6 qui porte sur la promotion et la protection des droits des femmes et aborde la prise en compte des sexospécificités dans l'arène publique et politique. Certaines questions concernent l'implication des femmes dans les domaines politique, administratif, exécutif, judiciaire et législatif. Les indicateurs sexospécifiques qualitatifs et quantitatifs s'intéressent également aux preuves empiriques de l'autonomisation des femmes dans le domaine public et privé en ce qui concerne l'accès à la terre et son contrôle et d'autres ressources et services productifs ainsi que le rôle des femmes dans la prise de décisions au niveau du gouvernement national et des autorités locales.

34 Disponible à l'adresse <http://aprm-au.org/document/revise-aprm-questionnaire>, consulté le 17 novembre 2013.

35 *Idem supra*.

36 ONU Femmes. "Concepts and Définitions". Disponible à l'adresse <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>.

37 *Idem supra*.

38 Status of Women Canada (1996). "Gender-Based Analysis: A guide for policymaking", p. 4.

La section sur la démocratie et la gouvernance politique analyse la pertinence des cadres politiques, des programmes et institutions dans la lutte contre la violence sexuelle ainsi que l'état des communications faites aux mécanismes de suivi des traités de l'Union africaine et des Nations Unies sur les normes et les codes auxquels les pays ont souscrit, notamment le Protocole de Maputo sur les droits des femmes en Afrique.

Une liste indicative des instruments internationaux relatifs aux droits des femmes figure dans la section sur les normes et les codes. La Convention sur la traite des êtres humains n'est pas mise en relief, ni les résolutions 1820, 1325, 1888 et 1889 du Conseil de sécurité des Nations Unies, respectivement sur les femmes, la paix et la sécurité³⁹. Compte tenu de la prévalence des conflits sur le continent, et des difficultés auxquelles se heurtent de nombreux pays en situations de conflit ou post-conflit, les deux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sont essentielles pour garantir la participation des femmes à la résolution des conflits et au maintien de la paix, ainsi que l'accès des survivants de conflits⁴⁰ à des recours fiables. Par exemple, les rapports d'examen de pays du Mozambique, de l'Ouganda et de la Sierra Leone sont dénués d'analyses globales des situations post-conflit et de transition sous l'angle d'une perspective genre, des manquements qui seraient imputables aux lacunes relevées dans le questionnaire.

La principale faiblesse de l'objectif 5 de la section sur la démocratie et la gouvernance politique procède de la mise en exergue de la situation formelle, de jure des femmes en insistant sur les aspects statistiques de la participation des femmes, notamment dans la question 2 sur le rôle des femmes dans la démocratie et la gouvernance. Le questionnaire devrait éviter de prendre une orientation quantitative biaisée et plutôt chercher des explications sur les variations entre les discriminations de jure et de facto envers les femmes, perceptibles dans chaque pays. Néanmoins, les rapports nationaux d'auto-évaluation et les rapports d'examen de pays ont le plus souvent surmonté ces lacunes en fournissant des analyses de situation complètes au titre de l'objectif 6 sur les droits de la femme.

Le questionnaire demande des éclaircissements sur l'obligation de soumettre des rapports aux organismes des Nations Unies et de l'Union africaine sur les progrès accomplis en termes d'application effective des conventions et protocoles relatifs à l'égalité des sexes. Certes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes figure en bonne place dans la Déclaration du MAEP en tant que cadre de responsabilisation en matière de droits des femmes, y compris l'obligations d'établir des rapports, néanmoins, certains aspects clefs de la convention ne sont pas mis en évidence dans la section du questionnaire sur la démocratie et de la gouvernance politique, ce qui conforte l'étroitesse de vue quant au sens véritable des droits des femmes dans la vie politique. Cette section du questionnaire ne traite pas du statut personnel de la femme, qui est un domaine dans lequel sévissent la discrimination systémique à l'égard des femmes, leur exclusion et leur marginalisation. Elle n'aborde pas l'ampleur des mesures spéciales engagées par les pays pour réaliser l'égalité (article 4), combattre les stéréotypes sexospécifiques (article 5), créer l'égalité devant la loi (article 15) et protéger les droits des femmes dans les régimes matrimoniaux et au moment de la dissolution du mariage (article 16).

Section sur la Gouvernance et la gestion économiques

Dans la section sur la gouvernance et la gestion économiques, le questionnaire soulève, entre autres aspects, des questions⁴¹ sur l'efficacité des stratégies économiques sectorielles dans la promotion de l'égalité des sexes. Cette section sonde⁴² également le niveau d'analyse et d'expertise fourni par les acteurs non étatiques, y compris les organisations de la société civile et le secteur privé, et les pouvoirs

³⁹ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/1820 (2008) et Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 1325 (S/RES/1325 (2000) respectivement.

⁴⁰ Nyirinkindi, L (2013). "Access to justice for victims of sexual violence in post conflict situations in Africa". East African Journal of Peace and Human Rights, Volume 19 No 2, 2013.

⁴¹ Questionnaire MAEP section Gouvernance et gestion économiques, objectif 1 question 3.

⁴² Questionnaire MAEP section Gouvernance et gestion économiques, objectif 2 question 1.

publics dans la formulation des politiques économiques. Cela pourrait constituer indirectement un point de départ de l'analyse de la participation des femmes à l'élaboration de politiques économiques tenant compte des sexospécificités.

En dehors de ces brèves références au genre, la section sur la gouvernance et la gestion économiques ne creuse pas davantage les questions liées à l'égalité des sexes, créant ainsi un grand vide dans l'analyse des questions majeures relatives à la parité entre les sexes. La section de la gouvernance et la gestion économiques amène à impliquer le développement budgétaire et les politiques et programmes connexes qui traitent de cette question, l'affectation des ressources et les dépenses, autant d'aspects qui touchent différemment les hommes et les femmes. La section⁴³ a été critiquée du fait qu'elle s'appesantit sur l'orthodoxie macroéconomique et fait peu de cas de la justice distributive, qui est un facteur clef de l'égalité des sexes.

Les secteurs clefs recensés dans cette section du questionnaire, dont l'industrie, les banques commerciales, l'exploitation minière, les services et la vente au détail, l'agriculture et les industries extractives, ont une incidence sur les moyens d'existence et la situation économique des femmes. Il y a lieu, notamment, de se pencher sur la question de la participation des femmes aux activités du secteur informel, notamment le commerce transfrontalier, un aspect qui n'est pas abordé. En outre, les cadres de budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes sont essentiels dans la prise en compte de la programmation de l'égalité des sexes dans le développement économique. L'allocation de ressources budgétaires aux activités favorables à l'égalité des sexes est un impératif des systèmes et processus de gestion des finances publiques⁴⁴ qui garantit l'impact des cadres économiques et politiques sur l'égalité des sexes.

S'il est désormais avéré que les inégalités entre les sexes freinent la croissance économique, il reste que dans la plupart des pays, les politiques macroéconomiques abordent insuffisamment cette question⁴⁵, accréditant de ce fait l'idée que la plupart des cadres de gestion économique sont insensibles à la problématique hommes-femmes ou en font abstraction. C'est notamment le cas dans cette section du questionnaire qui devrait idéalement, à bien des égards, s'interroger sur les implications des politiques budgétaires, fiscales et monétaires, entre autres⁴⁶, en reconnaissant et en valorisant les contributions et les besoins économiques des femmes dans les différents secteurs. En l'occurrence, il est indispensable d'investir massivement dans l'agriculture, les infrastructures, l'éducation et la santé pour réduire la pauvreté et le phénomène de la féminisation de la pauvreté. Par ailleurs, la prise en compte, dans l'ensemble des secteurs, de la problématique hommes-femmes dans le processus budgétaire doit être une variable clef relevant de la politique microéconomique sans laquelle les politiques favorables à l'égalité des sexes resteront sans effet.

Parmi les normes et les codes fondamentaux non contraignants absents de la présente section mais qui ont une incidence sur l'équité entre les sexes, figurent la Plateforme d'action de Beijing (1995), la Déclaration de Tokyo sur le développement de l'Afrique, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra, le Consensus de Monterrey, la politique de l'Union africaine en matière de genre, le Protocole de Maputo et la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (SDGEA). Ils contiennent tous des engagements cruciaux sur l'autonomisation économique des femmes sur le continent.

43 Conseil des droits de l'homme (2007). "The African Peer Review Mechanism and the United Nations Economic Commission for Africa and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)-Development Assistance Committee (DAC) (ECA/OECD-DAC) Mutual Review of Development Effectiveness". A/HRC/8/WG.2/TF/CRP.5. 2007, p. 19.

44 Unité de soutien du Forum pour le partenariat avec l'Afrique(2007). "Gender and Economic Empowerment of Women". Document d'information No. 3, 2007.

45 DAC guidelines for Gender Equality and Women' Empowerment in Development Cooperation

46 Elson, D (2002). "Macroeconomics and Macroeconomic Policy from a Gender Perspective". Audience publique de la Commission d'étude ad hoc du Bundestag allemand "Globalization of the World Economy-Challenges and Responses". Deutscher Bundestag 2002.

Section sur la Gouvernance des entreprises

La section sur la gouvernance des entreprises examine minutieusement les questions sexospécifiques au sein des organismes et des sociétés non étatiques. Dans le cadre de l'objectif 2 sur la nécessité de veiller au rôle de chef de file et l'obligation de rendre compte des organisations, le questionnaire examine la pertinence de la représentation féminine dans les conseils d'administration des organisations, ainsi que les cadres juridiques et la représentativité au sein des conseils d'administration sur le plan de la diversité, notamment la mixité.

L'objectif 4 intègre un indicateur sur les mesures prises par les entreprises pour respecter les droits humains et la législation du travail, mais rien de spécifique n'y transparait sur le genre et les droits des femmes. Dans les quelques rapports d'examen de pays qui ont abordé des thématiques relatives à l'égalité des sexes dans ce domaine, c'est principalement l'objectif 4 sur l'action des organisations visant à traiter équitablement les parties prenantes qui s'y intéresse. L'objectif 5 recherche des informations sur la manière dont les organisations se comportent en bons citoyens, ce qui soulève la question de la responsabilité sociale des entreprises. Dans cet objectif, le questionnaire s'enquiert de ce que les organisations font pour garantir l'égalité des sexes au niveau de leur personnel d'encadrement. Dans certains rapports nationaux, le débat sur le genre est circonscrit à l'examen de la condition et de la présence des femmes dans les conseils d'administration des entreprises et dans la population active. Les évaluations pays de l'Afrique du Sud et du Nigéria se penchent sur la question du harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

La section sur les normes et les codes omet de faire référence aux instruments essentiels relatifs au respect des droits des femmes en milieu professionnel, y compris les régimes très importants de l'Organisation internationale du travail, notamment la Convention sur la protection de la maternité (n° 183), la Convention sur le travail de nuit (n° 171), la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (adoptée en 1998), la Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales (n° 156) et les Conventions 100 et 111 de l'Organisation internationale du Travail sur l'égalité de rémunération.

Réagissant probablement à l'appel de l'Équipe spéciale pour l'égalité des sexes du NEPAD selon lequel les questions ayant trait aux micro, petites et moyennes entreprises (MPME) devraient⁴⁷figurer en bonne place dans la section de la gouvernance des entreprises, le chapitre sur les petites et moyennes entreprises a été élargi dans le questionnaire révisé, sans qu'aucune mention ne soit faite des questions d'égalité de sexes en faveur des femmes actives dans le secteur informel. Il s'avère encore nécessaire d'appréhender les dimensions sexospécifiques, notamment dans les cadres de politiques favorables, la protection sociale et les filets de sécurité en matière de sécurité sociale pour les femmes du secteur informel, dès lors que la plupart des femmes en Afrique sont toujours impliquées dans les activités du secteur informel non réglementé. Certaines de ces questions sont traitées dans le questionnaire à l'objectif 4 de la section sur le développement socioéconomique.

Section sur le Développement socioéconomique

L'objectif 4 de la section sur le développement socioéconomique porte sur les progrès vers l'égalité des sexes et en particulier l'accès des filles à l'éducation. Il met l'accent sur l'intégration des aspects genre et de l'égalité dans le développement socioéconomique. Il analyse les dimensions sexospécifiques des plans nationaux de développement, le droit des femmes à accéder aux ressources et à l'information, et le rôle des acteurs locaux dans la lutte contre les inégalités fondées sur le sexe, particulièrement dans l'éducation. Il se penche également sur les questions liées à l'égalité des sexes en matière de

⁴⁷ Gender Task Force recommends changes in APRM reporting (L'Équipe spéciale du NEPAD recommande des changements dans la communication du MAEP).<http://news.ahibo.com/spip.php?article843>.

santé, d'éducation, d'emploi et de technologies de l'information et de la communication. Cette partie couvre en outre l'accès des femmes aux fonds et programmes de microcrédit. L'objectif 4 soulève des spécificités globales et est propice à la réalisation judicieuse d'une analyse sexospécifique de la situation des femmes dans le développement socioéconomique.

Le questionnaire explore⁴⁸ également les progrès accomplis dans le cadre de l'égalité des sexes à travers l'élaboration d'interventions, de politiques, de mécanismes et de résultats. Cette partie du questionnaire évoque par ailleurs la propriété foncière, mais il convient de noter que le problème de la terre n'est pas abordé dans le cadre de la sécurité de jouissance des droits fonciers pour les femmes en tant que détentrices du droit prioritaire à la terre et de questions majeures telles que l'accès, le contrôle, l'utilisation, la gestion et la cession, notamment dans l'optique des droits fonciers coutumiers. Le questionnaire aborde plutôt les questions foncières sous un angle technique et indifférencié du point de vue du genre, qui élude la responsabilité de la prise en compte de ces questions en les transférant à d'autres processus et acteurs des étapes du MAEP ou aux analyses des risques indifférentes au vécu de chaque sexe ou non préjudiciables à un sexe.

Le questionnaire examine⁴⁹ l'adéquation des processus d'évaluation et la façon dont ils exploitent les indicateurs ventilés par sexe. Dans l'ensemble, cet objectif complète l'objectif 5 de la section sur la démocratie et la gouvernance politique, bien qu'il y ait des zones de chevauchement sur le plan de l'égalité des sexes dans le domaine public.

Au-delà du questionnaire

L'approche cloisonnée du questionnaire ne favorise guère les questions transversales, dont l'égalité entre les sexes. Bien que la problématique hommes-femmes concerne verticalement toutes les questions, l'analyse est restreinte à un développement horizontal dans la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance des entreprises, le développement socioéconomique, et la gouvernance et la gestion économique. Certaines sections font apparaître relativement peu de questions et d'indicateurs qui intègrent une composante genre. Cela favorise l'introduction de biais dans les outils de questionnement sur les thèmes et ne fait que conduire à de nouveaux dérapages dans la perte d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes. Le tableau 1 ci-dessous⁵⁰ illustre le faible niveau des questions et indicateurs liés au genre par section.

Tableau 1: Analyse des indicateurs sexospécifiques dans les sections du questionnaire

Section	Nombre total d'indicateurs	Nombre d'indicateurs qui ont un élément explicite sur le genre	Pourcentage des indicateurs dont l'un des éléments explicites est sexospécifique
Démocratie et gouvernance politique	54	6	11 %
Gouvernance et gestion économiques	115	1	0,86 %
Gouvernance des entreprises	122	1	3,2 %
Développement socio-économique	175	33	14,3 %

48 Section du questionnaire MAEP sur le développement socioéconomique, p. 77.

49 Section du questionnaire MAEP sur le développement socioéconomique, objectif 2 question 2.

50 Tableau conçu conjointement par le consultant et Sara Longwe sur la base du questionnaire révisé du MAEP. Les normes et les codes ne figurent pas dans les indicateurs mentionnés dans ce tableau Il convient de noter que les indicateurs sont élaborés de manière inéquitable sur le plan du style et du degré de spécificité à travers les sections.

Les faiblesses illustrées dans le questionnaire peuvent avoir une incidence directe sur les lacunes relevées dans les analyses par sexe et les recommandations du rapport d'examen de pays

Les sections sur la gouvernance et la gestion économiques et la gouvernance des entreprises sont celles dans lesquelles les questions de genre figurent le moins dans le questionnaire et il est peu surprenant que l'analyse des préoccupations et des questions sexospécifiques dans la plupart des rapports soit embryonnaire dans ces deux domaines. Dans la section gouvernance et gestion économiques, 11 des 17 rapports d'examen de pays (64,7 %) ne comportent aucune analyse de la problématique hommes-femmes. Les rapports sur l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Lesotho, Maurice, le Mozambique, l'Ouganda, la Sierra Leone et la Zambie font à peine mention de ces questions. Bien que les rapports sur l'Afrique du Sud, le Ghana, le Mali, Maurice et la Tanzanie analysent la gouvernance et la gestion économiques selon une perspective sexospécifique, la section omet de formuler des recommandations sur toutes les questions soulevées de façon à guider l'élaboration de programmes d'action nationaux de ces pays.

Les rapports d'examen du Mozambique, de la Sierra Leone et de la Zambie sont muets sur les questions de genre dans la section de la gouvernance des entreprises, alors que le rapport du Lesotho les mentionne à peine (4 questionnaires sur 16, soit 25 %). Les rapports du Bénin, de Maurice, du Mozambique et de la Tanzanie font figurer une analyse sexospécifique dans quelques domaines de la gouvernance des entreprises, mais ne suggèrent aucune recommandation pour guider l'élaboration des programmes d'action nationaux.

À la lumière des lacunes perceptibles dans la prise en compte des questions de genre, il y a cependant lieu de souligner que le seul aspect qui préserve ce questionnaire, c'est qu'il n'a pas la prétention d'être un outil complet et exhaustif. Le secrétariat du MAEP, lorsqu'il encourage l'utilisation du questionnaire, indique clairement que les pays devraient le personnaliser et le modifier afin qu'il corresponde à leur situation propre. Il est toutefois souhaitable que le principal outil du MAEP soit en amont aussi complet que possible sur la prise en compte de l'égalité des sexes, ce qui limiterait l'adoption par ses utilisateurs d'analyses sexospécifiques neutres, par défaut, dans toutes les sections.

L'on dispose de peu d'informations sur les architectes du questionnaire initial; s'il est avéré que le Centre africain pour le genre (CAG) a contribué au processus de consultation, le résultat final ne reflète pas le résultat souhaité d'un questionnaire favorable à l'égalité entre les sexes. Un bon exemple serait celui du processus d'évaluation par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Comité d'aide au développement favorise⁵¹ l'approche de la prise en compte systématique des questions d'égalité, en utilisant les spécialistes et les défenseurs de la problématique hommes-femmes dans la conception des outils d'évaluation sectorielle en vue de l'intégration des questions liées à l'égalité des sexes.

Les observateurs du processus MAEP soutiennent que les questions liées aux différences entre les sexes ne bénéficieront d'une attention suffisante que si elles sont regroupées et analysées par les spécialistes de la problématique hommes-femmes plutôt que d'être éparpillées dans diverses sections. Cela éviterait⁵² en outre que ces questions soient traitées par des personnes qui ne sont pas spécialistes de la problématique hommes-femmes dans les différentes sections. Cette approche visant à regrouper les questions semble logique. Pour autant, le danger d'une telle démarche est qu'elle pourrait conduire à des approches stigmatisantes qui ne parviennent pas à intégrer les questions et préoccupations tenant compte des sexospécificités dans les processus d'évaluation.

51 OCDE. "DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation". Development Cooperation Guidelines Series. (Voir en français: « Principes directeurs du CAD sur l'efficacité de l'aide, l'égalité hommes-femmes, et l'autonomisation et le renforcement des capacités des femmes » OCDE/CAD Déc. 2008 disponible sur <http://www.oecd.org/fr/cad/femmes-developpement/42310225.pdf>).

52 Herbert R et S Gruzd (2008). "The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers". South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2008, p. 202.

Section 3:

Prise en compte de l'égalité des sexes à la faveur du cycle du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

3.1 Cadres analytiques

Du point de vue de la prise en compte des sexospécificités, il y a lieu d'évaluer de quelle manière et dans quelle mesure les différentes phases et méthodologies des processus du MAEP pourraient englober ou intégrer l'égalité des sexes en ce qui concerne l'inclusion, l'examen équitable et l'établissement de priorités, qui forment le continuum de la prise en considération systématique de la dimension féminine. Les analyses sexospécifiques visent à mieux faire comprendre les actions, pratiques, politiques et lois selon une perspective différenciée selon le genre. Dans la pratique, il s'agira de réaliser l'exploitation des données quantitatives et qualitatives ventilées par sexe et de sonder⁵³ les hypothèses sous-jacentes des facteurs socioéconomiques, politiques et culturels.

Cadres analytiques des sexospécificités: Peu de cadres d'évaluation de la gouvernance considèrent l'autonomisation des femmes comme étant un indicateur clef. Le Programme des Nations Unies pour le développement, qui est un modèle, utilise trois jalons pour l'autonomisation des femmes: l'ampleur de la participation politique des femmes et de la prise de décision par les femmes; leur participation économique et leur pouvoir décisionnel; et le pouvoir exercé par les femmes sur les ressources économiques, en se fondant sur l'hypothèse⁵⁴ selon laquelle des femmes avisées seraient en mesure de faire des choix similaires à ceux des hommes dans ces secteurs.

Cadres d'analyse des politiques: Plusieurs cadres ont été élaborés par les analystes pour mieux faire comprendre les processus d'élaboration des politiques. Un des cadres⁵⁵ les plus complets mis en place pour mener un cycle d'analyses de politiques viables identifie huit étapes du cycle:

- Identification des problèmes
- Définition des résultats attendus
- Définition des contributions
- Recherche
- Formulation des solutions possibles

53 La Condition féminine au Canada (1996). "Gender-Based Analysis: A guide for policymaking". 1996, p. 7.

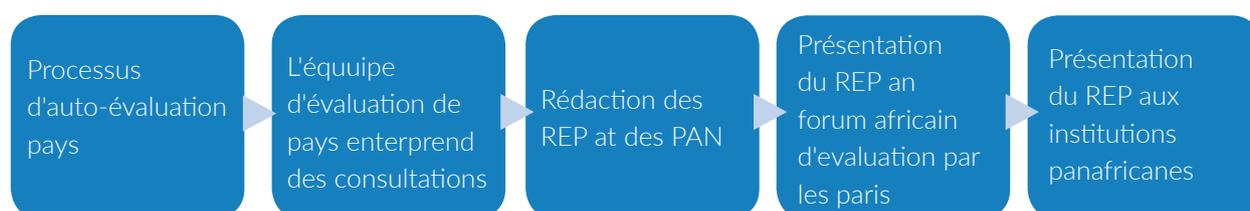
54 Programme de développement des Nations Unies (2007). Governance Indicators: A Users' Guide". Second Edition, 2007, p. 45.

55 Idem supra.

- Recommandations/ recherche de décisions
- Communication
- Évaluation de la qualité.

Les deux cadres analytiques peuvent être un guide utile aux fins de vérification de la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes et l'on peut se demander si le cycle du MAEP ne favoriserait pas les analyses de politiques qui intègrent les préoccupations, points de vue et dimensions sexospécifiques. Le Document de base du MAEP énonce cinq processus vitaux du mécanisme⁵⁶, comme indiqué dans la figure 1.

Figure 1: Étapes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à différents niveaux



Le questionnaire et les instituts de recherche technique qui orientent les activités de l'examen diagnostique d'un pays facilitent la conceptualisation et la formulation du questionnement. L'analyse fondée sur des preuves scientifiques et les dialogues participatifs entre le gouvernement et la société sont menés à bien dans le cadre de processus consultatifs nationaux qui débouchent sur l'établissement de rapports d'auto-évaluation pays, de rapports d'examen de pays et l'établissement de priorités dans la planification, la budgétisation et la mise en œuvre des changements recommandés tout comme dans le suivi. Ces aspects transparaissent dans le Programme d'action national et son rapport annuel d'état d'avancement de la mise en œuvre ainsi que dans les rapports émanant d'autres observateurs.

Les étapes ou le cycle du MAEP enseignent que ses processus résument l'essence de ces facteurs à divers degrés. Cet aspect fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans les parties suivantes.

Cette section ne couvrira que les aspects clefs du MAEP et de l'égalité des sexes qui sont indispensables pour la bonne gouvernance et en sont partie intégrante, à travers les différentes phases. Il s'agit: i) de la participation et l'inclusion des femmes; ii) de la prise en compte des perspectives et des considérations sexospécifiques dans tous les processus; iii) de l'identification et la mise en œuvre de programmes sensibles à la problématique hommes-femmes; et iv) des cadres de suivi et évaluation en matière d'obligation redditionnelle.

3.2 La participation des femmes: en tant qu'individu et représentante

Les analyses des problèmes propres à chaque sexe prennent en compte les différences entre hommes et femmes, leurs besoins spécifiques et leurs droits ainsi que l'impact des activités de développement sur eux. En réalité, les processus et les activités politiques, culturels et socioéconomiques ont des impacts différenciés sur les hommes et les femmes. Traiter les hommes et les femmes comme des entités

⁵⁶ MAEP - 2003/09/16.

identiques qui ont tiré avantage ou subi le contrecoup des programmes, initiatives ou interventions de manière uniforme, risquerait de renforcer les inégalités fondées sur le sexe.

Les analyses des disparités entre les sexes reconnaissent que les hommes et les femmes sont dépositaires de la connaissance de leur situation propre et doivent être associés aux processus d'évaluation de la gouvernance. Cela peut être en soi source d'autonomie et de transformation. La présente section analyse dans quelle mesure les processus du MAEP peuvent cibler les femmes dans ses différents cycles, pour veiller à une participation égale.

La participation est un repère essentiel du MAEP, décrit dans bon nombre de ses instruments et directives fondamentaux. En général, ce qui distingue le mécanisme des autres processus de gouvernance c'est l'accent mis sur la participation des citoyens dans tous les processus clefs de l'évaluation. Le MAEP a été largement salué d'autant qu'il élargit l'espace démocratique pour faciliter la collaboration entre les citoyens et l'État sur les questions relatives au développement et à la gouvernance. Dans certains cas, les processus ont soutenu la mise en place de plateformes et fora pérennes favorisant un engagement à long terme. Un bon exemple est celui du Ghana où des comités de surveillance de quartiers mis en place dans le cadre du MAEP, et composés d'hommes et de femmes de la « base » des communautés⁵⁷, font du travail bénévole et surveillent la mise en œuvre du Programme d'action national.

Le document intitulé « Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)⁵⁸ » recommande d'organiser des événements largement médiatisés et bien planifiés qui suscitent une large participation. Il faudrait, à cet égard, élaborer une feuille de route⁵⁹ sur la participation au mécanisme, qui déterminerait notamment les rôles et les responsabilités des parties prenantes issues du gouvernement, des organisations non-gouvernementales, du secteur privé ainsi que des partenaires internationaux au développement.

La participation active du plus grand nombre possible d'acteurs à tous les niveaux de la société est cruciale dans le renforcement du sentiment d'appropriation nationale des processus de gouvernance démocratiques et dans la promotion d'un véritable dialogue entre la société et l'État. Il est essentiel d'associer directement les femmes à ces processus à travers des organisations de la société civile représentatives afin de garantir des résultats démocratiques fondées sur les objectifs et les aspirations des deux sexes.

Participation représentative: Le secrétariat du MAEP et le Groupe d'éminentes personnalités n'ont eu de cesse de mettre en exergue la participation des principales parties prenantes, vu qu'il s'avère impossible d'associer tous les acteurs. À cet égard, il importe de reconnaître la valeur du dialogue institutionnalisé⁶⁰, dans lequel les représentants mandatés des groupes d'intérêt font d'importantes contributions au nom de l'ensemble de la population.

Dans la plupart des pays africains la société civile s'est forgée une réputation puisqu'elle enrichit le processus d'élaboration des politiques et influence la politique au nom des citoyens qu'elle représente. Il faut bien voir que la société civile et d'autres organismes communautaires et non gouvernementaux sont les dépositaires de l'information critique sur les circonstances locales et les groupes cibles. Ces organes non étatiques jouent un rôle central en ce sens qu'ils créent un sentiment d'appropriation nationale et veillent à la supervision de la mise en œuvre du Programme d'action national et encouragent l'obligation de rendre compte à l'échelle locale⁶¹.

57 CEA (2012). "APRM and the Quest for a Developmental State: the Role of civil society organizations in implementing the National Programme of Action". E/ECA/CGPP/3/3 janvier 2012.

58 NEPAD/APRM/Panel3/guidelines/11-2003/Doc8.

59 Paragraphe 35 (a).

60 Parsons, Raymond (2007). "The emergence of institutionalized social dialogue in South Africa". South African Journal of Economics, Volume 75, Issue 1, pp. 1-158.

61 Paragraphe 39 des Lignes directrices du MAEP.

À cet égard, la société civile constitue un capital social intéressant et fondamental pour de nombreux États africains. Elle peut en outre exprimer les points de vue plus larges de l'ensemble des citoyens. Certes, toutes les femmes d'un pays donné ne peuvent s'asseoir à la table de discussion, être sensibilisées grâce aux processus de consultation ou être nommées à des structures du MAEP. Il n'empêche que les principales organisations de la société civile représentatives de l'engagement sur les questions sexospécifiques ont reconnu que les interlocuteurs ou réseaux des communautés de base devraient, dans la mesure du possible, être associés aux diverses initiatives, notamment les institutions nationales telles que les mécanismes en charge de la promotion du genre.

De nombreuses organisations africaines de femmes et de la société civile encouragent l'égalité des sexes et font un travail remarquable dans l'analyse des politiques et le plaidoyer, la prestation de services, l'établissement de normes, la sollicitation des pouvoirs publics et le suivi fondés sur la connaissance des faits. Il est indispensable qu'elles soient impliquées dans les processus du MAEP afin de déterminer des programmes d'ancrage local tenant compte de la problématique hommes-femmes et de fournir des informations et des points de vue crédibles, notamment du fait de l'absence de dispositifs de collecte systématique de données en Afrique⁶². À titre d'exemple, en Ouganda, le Conseil national des femmes a présenté par écrit des mémorandums à l'équipe d'évaluation pays.

Les processus du MAEP impulsés par les pouvoirs publics font généralement l'objet de critiques notamment qu'ils ne sont pas crédibles et ne communiquent pas de sentiment d'appropriation, comme cela a été tout d'abord le cas en Afrique du Sud, puis en Algérie et ensuite au Rwanda⁶³. Lors de la préparation des processus d'auto-évaluation, le point focal du MAEP au niveau national est tenu d'établir une liste multisectorielle couvrant les acteurs étatiques et non étatiques, principalement du secteur privé et de la société civile. Ces acteurs sont membres du Conseil national ou de la Commission nationale de gouvernance, ou encore d'autres équipes spéciales connexes qui pourraient être mises en place. Des structures de gestion dotées des capacités nécessaires pour intégrer et exécuter des objectifs tenant compte de la problématique hommes-femmes et en effectuer le suivi s'avèrent indispensables pour la prise en compte des spécificités. Il est essentiel, dès le départ et jusqu'à la fin, de cibler les spécialistes et militants de la problématique hommes-femmes ainsi que les organisations de la société civile qui s'intéressent activement à l'égalité des sexes, afin d'instaurer une orientation efficace et dynamiser les actions, les apports et parvenir à un consensus sur le plaidoyer et la recherche en matière d'égalité des sexes.

Les conseils nationaux ou les commissions nationales de gouvernance du MAEP ont pour mission de faciliter l'atteinte des objectifs du MAEP grâce à une représentation multiforme des groupes d'intérêt, y compris les femmes. Dès 2006, les dirigeants des États membres du MAEP ont élevé l'inclusion et la participation des femmes au rang de priorité⁶⁴ et souligné la nécessité d'une « meilleure définition des critères permettant d'identifier et de sélectionner les représentants des parties prenantes nationales au processus du MAEP ». Il n'en reste pas moins que, à ce jour, rien ne permet d'affirmer que ce critère est actuellement élaboré ou mis en application.

Il est essentiel que les femmes soient représentées⁶⁵ dans ces structures et fassent partie des cibles et acteurs qui encouragent l'atteinte de ces objectifs. Néanmoins, le risque demeure d'une mauvaise application ou utilisation de la représentation des femmes pour se substituer à des objectifs sexospécifiques⁶⁶, ce qui doit être évité à tout prix.

62 Verwey, Len (2004). "NEPAD and Civil Society Participation in the APRM". IDASA Occasional Papers <http://www.idasa.org.za>, consulté le 21 octobre 2013.

63 Herbert, R, et S Gruzd (2008). "The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers". South African Institute of International Affairs (SAIIA).

64 Rapport du Sixième Forum sur la gouvernance en Afrique (AGF-VI) (2006): "Implementing APRM: Challenges and Opportunities", p. 28. ("Application du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs: Défis et opportunités") http://www.undp.org/content/dam/rwanda/docs/Research%20and%20publications/RW_rp_AGFVI_Report_JUNE_2006.pdf, consulté le 25 octobre 2013.

65 Longwe, Sara Hlupekile. "NEPAD Reluctance to Address Gender Issues". p. 4.

66 Idem supra.

3.3 Intégration structurelle de l'égalité des sexes en lien avec la participation et la représentation des femmes

Le MAEP a été conçu dans le souci de cibler tous les acteurs, notamment le grand public, les hommes et les femmes qui sont experts sur les questions qui affectent leurs vies. Le ciblage devrait être large au niveau national et plus restreint à l'échelle continentale. Il est essentiel de faire participer les experts ou spécialistes de la problématique hommes-femmes, les femmes en tant que personnes interrogées et informatrices clefs ou personnes ressources en vue de renforcer les analyses des distinctions fondées sur le sexe et la prise en compte d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes.

La présence, la participation active et l'autonomisation des femmes dans les structures majeures et les processus du mécanisme sont aussi cruciales que le résultat des conclusions de l'évaluation. Le protocole du MAEP prend connaissance⁶⁷ des grandes structures qui jouent un rôle de premier plan dans le processus d'évaluation: le Forum africain d'évaluation par les pairs (Forum du MAEP), le Groupe d'éminentes personnalités (Groupe du MAEP), l'Équipe d'évaluation pays et le secrétariat du MAEP. Le Document intitulé « Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)⁶⁸ » rajoute une autre structure, et exige des pays participants qu'ils aient un point focal⁶⁹ dans le cadre du processus du MAEP de niveau ministériel ou une personne qui relève directement du chef de l'État ou du gouvernement. Le point focal devra être inclusif, intégré et coordonner son action avec les processus actuels de décisions politiques et de planification à moyen terme. En outre, chaque pays doit créer une commission nationale de gouvernance chargée de superviser le processus national d'évaluation.

La section suivante examine la participation des femmes et l'intégration des questions liées à l'égalité des sexes aux niveaux continental et national dans les différents processus et structures du MAEP.

3.3.1 À l'échelle continentale

Groupe d'éminentes personnalités

Le Document de base du MAEP⁷⁰ met en place une structure appelée le Groupe d'éminentes personnalités, composée de cinq à sept membres dont la mission est de diriger et gérer les opérations du MAEP. Les critères de nomination des membres du Groupe sont notamment la distinction professionnelle, l'engagement aux idéaux panafricains, une bonne réputation et l'égalité des sexes⁷¹. Le Groupe d'éminentes personnalités a joué un rôle d'encadrement et de facilitation crucial qui, souvent, n'est pas aussi médiatisé que celui des autres structures du MAEP.

Une certaine opacité entoure généralement la sélection des membres du Groupe au niveau national et il est difficile de déterminer dans quelle mesure les considérations d'équilibre entre les sexes entrent en ligne de compte dans la sélection finale. Quoiqu'il en soit, au fil des années, les membres du Groupe ont assumé leurs mandats avec crédibilité. La tendance à ce jour a été à une plus forte représentation d'hommes dans le Groupe. Parfois la présidence du Groupe est assurée par des hommes ou des femmes et il ne semble pas y avoir de discrimination fondée sur le sexe dans la structure et les rôles des membres.

Selon leurs intérêts, certains membres du Groupe ont fait preuve d'initiative personnelle en s'intéressant vivement aux questions sexospécifiques. Par exemple, dans le cadre du processus d'évaluation 2006 au

67 NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MoU 9 March 2003, Paragraphe 15. Disponible à l'adresse <http://www1.uneca.org/Portals/nepad/Documents/MOU-on-APRM.pdf>.

68 Disponible à l'adresse <http://www1.uneca.org/Portals/nepad/Documents/Guidelines-for-Countries-to-APRM.pdf>.

69 Par. 34.

70 Disponible à l'adresse http://aprm-au.org/sites/default/files/aprm_base_0.pdf.

71 Paragraphe 7.

Kenya, M^{me} Graça Machel, membre du Groupe du MAEP en charge du processus d'évaluation du Kenya, a initié des rencontres avec les femmes de Kibera, le plus grand bidonville d'Afrique, et celles de femmes vivant avec le VIH/sida, dans leurs habitations.

Le Groupe a eu en son sein une ancienne Rapporteuse sur les droits des femmes en Afrique, Me Julienne Ondziel Gnelenga. Il est évident qu'un tel membre éminent ne peut qu'apporter une riche expérience des questions sexospécifiques en Afrique. D'autres femmes de premier plan ont été membres du Groupe d'experts, et il est souhaitable que l'égalité des sexes soit en permanence maintenue dans le Groupe afin d'appuyer la prise en compte de la problématique hommes-femmes à ce haut niveau.

Il est utile de disposer de ressources d'experts de la problématique hommes-femmes pour mener des analyses des sexospécificités au titre du MAEP comme déjà mentionné, principalement à l'échelle continentale. L'équipe spéciale du NEPAD sur l'égalité des sexes a joué un rôle prépondérant dans la réalisation d'une analyse des disparités entre les sexes dans cinq rapports d'examen de pays en 2007, bien qu'on ne sache pas exactement s'il s'agissait là de cas isolés ou si cette démarche s'inscrivait dans une mobilisation systématique des structures du MAEP en faveur des questions sexospécifiques⁷².

Secrétariat du MAEP

Le secrétariat du MAEP a recours à un personnel et des analystes en charge des diverses sections thématiques du mécanisme d'évaluation. Il ne dispose cependant pas de spécialiste de la problématique hommes-femmes. Le secrétariat qui exécute ses tâches sous la direction du Groupe d'éminentes personnalités, est responsable des aspects relatifs au contrôle de la qualité du rapport d'examen de pays. Les deux instances ne disposent pas souvent de spécialistes de l'égalité des sexes et parfois le traitement des questions de genre n'est pas uniforme dans les rapports d'examen de pays.

Parfois, les affirmations contenues dans les rapports nationaux d'évaluation illustrent une compréhension limitée ou incongrue des concepts sexospécifiques clefs. Ainsi, un pays peut signaler que la nature systémique des violences, de la marginalisation et de la discrimination basées sur le genre est un grave problème mais le rapport omettra de le présenter comme une question transversale, spéciale ou globale, tandis qu'un autre rapport de pays qualifiera une situation semblable de question transversale. Par exemple, le rapport d'examen du Lesotho ne fait pas ressortir les violences à l'égard des femmes comme une question globale ou transversale, bien que tout porte à croire que ce soit le cas étant donné que le rapport d'auto-évaluation pays fait état de « violence domestique, de graves restrictions généralisées des droits des femmes et de discrimination sociétale⁷³ ». De même, en Tanzanie, les inégalités entre les sexes ne sont pas qualifiées de question transversale malgré des preuves accablantes de l'existence de diverses manifestations de discrimination et de marginalisation basées sur le sexe aux niveaux familial, communautaire et des services de l'État.

Des illustrations de déclarations à l'emporte-pièce reflètent l'incapacité à apprécier les problèmes systémiques liés aux différences entre les sexes et de non-discrimination. C'est ainsi, par exemple, que dans le rapport national d'examen du Lesotho, l'équipe d'évaluation pays relève que la Loi foncière prévoit un accès équitable des femmes à la terre et le rapport d'examen de pays conclut que « les pratiques discriminatoires en matière foncière sont choses du passé⁷⁴. » Pour autant, le même rapport indique que le modèle de propriété foncière coutumier favorise les hommes chefs de famille et conformément audit modèle, la distribution des terres est biaisée en faveur des hommes et que l'accès des femmes à la terre se fait donc principalement à travers les hommes, en particulier dans les zones rurales. Cette

72 "NEPAD Gender Task Force recommends changes in APRM reporting" article publié sur le site <http://news.ahibo.com/spip.php?article843website>.

73 MAEP (2012). "Country Review Report of the Kingdom of Lesotho" No 10, p. 86.

74 Idem supra, p. 212.

situation est révélatrice de l'incapacité à établir une distinction entre les situations de jure et de facto des femmes, un aspect examiné plus en détails à la section 4 du présent rapport.

Un autre exemple est le rapport national d'examen de Maurice (2008) qui contient une déclaration indicative de certaines lacunes conceptuelles en matière de sexospécificité. Le rapport d'examen de ce pays dit:

« Maurice ... fait face à un défi en ce qui concerne les femmes, qui ne sont pas bien représentées au sein du Parlement, des conseils ou du gouvernement En outre, malgré la Loi sur l'égalité des chances de 2008 – qui n'est pas encore entrée en vigueur – le sort de la plupart des femmes ne risque pas de changer de sitôt de façon significative. La raison en est que la discrimination positive est considérée comme inappropriée, car elle s'oppose au principe de non-discrimination⁷⁵. ».

Il n'empêche que, le même rapport d'examen soutient par ailleurs que:

«Le problème est que la discrimination positive peut créer une inégalité réelle ou apparente, qui est anti-démocratique ... Les mesures destinées à aider une partie de la société pourraient-elles involontairement et dans la pratique s'avérer injustes pour les autres membres de la même société? Quelles pourraient en être les conséquences pour la démocratie?⁷⁶ »

Cette déclaration est maintenue malgré la reconnaissance de grandes disparités entre les sexes et la faible participation des femmes dans l'arène politique, ainsi que la nécessité d'adhérer à l'impératif de réalisation de l'objectif de représentation de 50 % de femmes exigée dans la Déclaration sur le genre et le développement faite en 1997 par la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

En l'absence d'analyses par sexe contextuelles appropriées, la déclaration du rapport d'examen risque d'être contre-productive notamment dans le cas de Maurice où le rapport a clairement identifié la marginalisation des femmes dans les principaux secteurs comme étant un problème systémique qui appelle une action sérieuse. Il ne s'appesantit pas sur la logique et les impératifs sous-jacents des mesures spéciales de discrimination positive en faveur des femmes ni de son utilité en tant que stratégie temporaire de prise en compte de l'égalité des sexes.

Ce point est bien clair dans le rapport national d'examen du Nigéria, qui dit:

« ... La discrimination positive ne peut être considérée que comme une mesure temporaire et intermédiaire, pour compenser les disparités entre les sexes causées par des discriminations basée sur les sexes. C'est une stratégie d'intervention qui ne doit être utilisée que jusqu'au moment où des mesures auront été prises pour mettre fin aux pratiques discriminatoires qui ont initialement causé les écarts entre les sexes⁷⁷. ».

La Recommandation générale n° 23 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes relative à la vie publique et politique⁷⁸ encourage les États parties à prendre des mesures temporaires spéciales visant à soutenir le principe d'égalité et donc à respecter les principes constitutionnels garantissant l'égalité à tous les citoyens. Ainsi, des mesures provisoires telles que l'action positive ne sont pas inconstitutionnelles. Au contraire, la Recommandation générale n° 23 enjoint aux États parties d'élaborer et mettre en œuvre des mesures temporaires spéciales qui garantissent aux femmes une représentation égale à celle des hommes dans tous les domaines stipulés

75 Idem supra, p. 53, par. 81.

76 Idem supra, p. 53, par. 81.

77 MAEP (2008). "Country Review Report of the Federal Republic of Nigeria". No 8, p. 357.

78 A/52/38.

aux articles 7 et 8 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Il est crucial que des compétences en analyse des sexospécificités et des directives dans ce domaine orientent le traitement harmonisé des questions liées aux différences entre les sexes dans tous les domaines. Pour ce faire, il faudra que le secrétariat du MAEP et le Groupe d'éminentes personnalités fassent d'importants investissements dans les personnes ressources dotées de compétences en analyse sexospécifiques.

3.3.2 *Au niveau des pays*

Les structures du MAEP au niveau des pays sont le Point focal national et la Commission nationale de gouvernance, également dénommée Commission du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ou, dans certains cas, groupes ou comités de travail. Il n'est pas toujours facile de déterminer si la nomination de femmes à des fonctions internes aux structures du MAEP établies au niveau des pays vise à promouvoir l'égalité des sexes ou s'il s'agit simplement de nominations individuelles de femmes en fonction de leurs compétences ou de nominations symboliques. La section suivante retrace la participation des femmes au niveau national tout au long du cycle du MAEP.

Étape 1

a. Instituts techniques de recherche et individualités: La première étape est principalement le précurseur du processus national d'auto-évaluation et implique le déploiement du processus national d'auto-évaluation en fonction du questionnaire du MAEP.

Les instituts techniques de recherche (ITR) ou les individualités font partie intégrante de l'élaboration du rapport d'auto-évaluation de pays et en façonnent le contenu. Ils décident des questions transversales y compris l'égalité des sexes, qui seront mises en relief dans le rapport d'auto-évaluation de pays. Ainsi, les institutions techniques ou les individus associés à l'établissement du rapport d'auto-évaluation de pays et du Programme d'action national devraient en principe inclure les questions et les préoccupations tenant compte des sexospécificités dans le rapport et démontrer qu'ils ont suffisamment d'expertise. En outre, les instituts techniques et des individus ont été sollicités pour mener des enquêtes par échantillonnage, auprès de spécialistes et des ménages, et pour faciliter les consultations publiques afin d'obtenir des données crédibles dans le questionnaire. Il est essentiel que leurs méthodologies adoptent des stratégies ayant une dimension sexospécifique afin d'assurer une représentation équilibrée et garantir la parité des sexes.

Comme on peut le supposer, les méthodologies, les compétences et les approches des instituts techniques de recherche et des individus confèrent sensiblement au rapport d'auto-évaluation de pays la qualité d'être sans distinction de sexe ou de s'appliquer indifféremment aux deux sexes. Les directives du secrétariat continental du MAEP aux pays participants sur les structures nationales à mettre en place (Commissions MAEP ou Commissions nationales de gouvernance, secrétariat national du MAEP et instituts de recherche technique ou individus) chargées de la recherche pour l'établissement des rapports d'auto-évaluation de pays sont muets sur la composition par sexe ainsi que d'autres critères de constitution de ces structures centrales⁷⁹.

Peu d'informations sont disponibles sur la façon dont la spécialisation sur les questions sexospécifiques a été intégrée par les instituts techniques ou les individus dans leurs méthodologies de recherche, vu l'absence de référence dans la documentation. Il est probable qu'ils sous-traitent ou cooptent des hommes ou des femmes ayant des connaissances en la matière pour s'occuper anonymement de ces

⁷⁹ Préalables du MAEP à la mission d'appui au pays (source non citée).

aspects. Il revient au secrétariat du MAEP de donner plus de directives aux institutions nationales sur les compétences exigées des instituts techniques de recherche ou des individus pour qu'ils prennent véritablement en compte l'expertise en genre, étant donné leur rôle majeur dans la collecte de données et les processus analytiques qui façonnent les rapports d'auto-évaluation de pays et les programmes d'action nationaux.

Les instituts techniques de recherche ou des individus de certains pays appliquent les principes d'équité entre les sexes dans leurs approches et méthodologies. Par exemple, en Ouganda, *Women of Uganda Network*, un institut de recherche technique, a entrepris de couvrir la section sur le développement socioéconomique. Un autre partenaire était le département des études sur les femmes et le genre de l'Université de Makerere, bien que ce dernier se soit finalement retiré. Les entrevues sur la collecte de données pour le rapport national d'auto-évaluation en Ouganda ont pris en compte le genre et l'équilibre régional, bien que des critiques⁸⁰ aient été émises selon lesquelles les communautés rurales n'avaient pas été suffisamment consultées.

En Tanzanie, les processus consultatifs du MAEP avaient une forte orientation sur l'équilibre entre les sexes; une enquête réalisée auprès des spécialistes et des ménages a préconisé que 50 % des informateurs des zones rurales devraient être des femmes et une démarche similaire a été entreprise en zones urbaines.

Cependant, des préjugés sexistes sont perceptibles dans certains pays. Dans au moins deux pays, le Ghana et le Kenya, où les ménages ont été interrogés, ce sont les points de vue des hommes âgés qui ont été sollicités et sur lesquels des réflexions ont été menées⁸¹, se conformant ainsi à un schéma type où l'homme est le chef de ménage.

b. Conseils nationaux/commissions de gouvernance: Les conseils nationaux de gouvernance ou les commissions du MAEP ont mené des opérations relativement perturbées en raison de tensions entre les nominations politiques et techniques. Par exemple au Nigéria, le Groupe national de travail initial du MAEP comprenant 50 membres a été accusé d'être assujéti au Gouvernement⁸². Cet organe a également été critiqué pour n'avoir pas considéré les organismes spécialement désignés représentant les femmes comme une catégorie distincte de la catégorie représentant les organisations non gouvernementales et celles de la société civile. Un groupe de travail national reconstitué comprenait finalement 37,5 % de représentants de l'État et 62,5 % de représentants d'organisations non gouvernementales et de la société civile, dont 5,5 % d'organisations de femmes⁸³. De même, les dénonciations relatives à la domination du gouvernement dans ces structures ont été constatées en Algérie, au Kenya et en Afrique du Sud⁸⁴.

Les considérations de parité entre les sexes n'ont pas été des moteurs essentiels de la représentation des femmes dans la Commission nationale de gouvernance ou la Commission du MAEP et ont produit des images contrastées. Dans la documentation sur les nominations, il n'est pas toujours évident de déterminer si les femmes nommées représentent les intérêts des femmes ou si elles interviennent en tant qu'expertes indépendantes dans divers domaines thématiques. Dans certains pays (Algérie, Ghana, Kenya et Maurice) les femmes ont été cooptées à partir d'organisations faitières ou de conseils nationaux de femmes⁸⁵. Le Conseil national de la femme ou son équivalent joue habituellement un rôle central et stratégique dans la promotion des politiques et de l'action sur l'intégration d'une dimension sexospécifique et il est important qu'il soit représenté dans les commissions nationales de gouvernance.

80 Tindifa S et B. M. Luutu (2011). "The implementation of APRM in Uganda - a critical evaluation". Open Society Publications, p. 18.

81 Herbert, R et S Gruzd (2008). "The African Peer Review Mechanism: lessons from the pioneers". South African Institute of International Affairs (SAIIA), p. 202.

82 Jinadu, L (2008). "The African Peer Review Process in Nigéria". Open Society Initiative of Southern Africa.

83 Idem supra.

84 Herbert, R et S Gruzd (2008), idem supra.

85 Bunwaree, S (2007). "The African Peer Review Mechanism in Mauritius - Lessons from Phase 1". AfriMap, Open Society Initiative of Southern Africa publications.

En Éthiopie, trois des sept associations cooptées à la commission nationale de gouvernance étaient des associations de femmes. Toutefois, la mission d'appui aux pays en 2008 a soulevé la question de la nécessité d'une plus grande représentation des femmes au sein de la Commission nationale de gouvernance et les analystes ont noté que le champ des associations représentatives était faible en matière d'égalité des sexes et qu'un accent plus marqué aurait davantage dû être mis sur celles qui pourraient traiter clairement la question des différences entre les sexes⁸⁶.

La Commission nationale indépendante pour la mise en œuvre du MAEP au Bénin comptait cinq femmes représentantes d'organisations de femmes, et 18 des 97 membres de la Commission étaient des femmes. Au Bénin, les observateurs ont souligné que la problématique hommes-femmes n'était pas suffisamment abordée de manière appropriée dans le processus d'établissement de rapports d'auto-évaluation de pays, bien que les organisations de femmes aient été présentes dans la Commission nationale⁸⁷. L'absence d'organisations dynamiques et bien connues telles que WILDAF a soulevé des interrogations sur la représentativité des femmes parmi les organisations non gouvernementales, et sur le caractère inclusif du processus.

Un pays se distingue comme un symbole-phare de la parité entre les sexes au sein de la Commission nationale de gouvernance, comme indiqué dans l'encadré suivant.

Encadré 1: Bonne pratique de la parité entre les sexes au sein de la Commission nationale de gouvernance du MAEP de l'Algérie

L'on a observé une stricte parité hommes-femmes au sein du bureau de la Commission nationale de gouvernance. Il était présidé par une femme issue de la société civile, ce qui est important dans le contexte de l'Algérie. C'était une militante des droits des femmes de renom et ancienne membre de l'Observatoire national des droits de l'homme en Algérie.

L'Union nationale des femmes algériennes, également membre de la Commission nationale de gouvernance et représentait des organisations non-gouvernementales. Le secteur privé était représenté par Savoir et Vouloir Entreprendre (SEVE), une association de femmes entrepreneures. Une autre femme membre de la commission était également représentante du comité des femmes de la Confédération internationale des syndicats libres.

* Boumghar, Mouloud (2009). "The APRM in Algeria - A critical Assessment". OSISA Publications. p. 12.

Deuxième étape: la visite du pays

a. Missions d'appui aux pays: les missions d'appui aux pays sont fondamentales pour les États membres dans l'évaluation de la disponibilité opérationnelle et des capacités d'un pays à se lancer dans le processus d'évaluation. La mission pays est conduite par le membre du Groupe d'éminentes personnalités qui est en charge du processus national et qui doit s'assurer que toutes les parties prenantes ont des interprétations communes des philosophies, règles et processus du MAEP⁸⁸. À ce stade, la mission d'appui peut rencontrer les divers intervenants à leur demande pour répondre aux préoccupations qu'ils pourraient avoir ou recueillir des informations afin d'aider le secrétariat

86 Fisseha, T et M Tadesse (2011). "Ethiopia and the APRM: A Path to Nowhere? A critical assessment". Open Society Institute of Southern Africa publications.

87 Badet G (2008). "Benin And The African Peer Review Mechanism: Consolidating Democratic Achievements: A Critical Evaluation of the APRM process in Benin" OSISA Publications.

88 III. I para. 17.

du MAEP à élaborer son document de référence. Encore une fois, peu ou pas de documentation existe sur la composition par sexe de ces missions en ce qui concerne l'équipe de soutien ou les intervenants rencontrés.

b. La mission d'évaluation des pays (MEP): La mission d'évaluation pays a pour but d'entreprendre des consultations aussi vastes que possibles à plusieurs niveaux avec divers acteurs étatiques et non étatiques et des institutions. Il s'agit notamment d'entreprises et d'organisations professionnelles, de responsables gouvernementaux, de parlementaires, de représentants des partis politiques et de représentants de la société civile (y compris les médias, les milieux universitaires, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les collectivités rurales et les représentants d'organisations internationales)⁸⁹. Les directives du MAEP qui prévoient cette phase utilisent un langage s'appliquant indifféremment aux deux sexes. Ceci est une occasion manquée, d'autant que des directives précises et détaillées seraient fort utiles pour promouvoir une participation égale des hommes et des femmes. Il est essentiel que, dans toutes les dynamiques de groupe, les femmes fassent partie des informateurs et des répondants clefs de la phase de la mission d'évaluation des pays.

L'équipe d'évaluation pays: La composition par sexe et la capacité de l'équipe nationale d'évaluation à procéder à des analyses des distinctions fondées sur le sexe sont tout aussi importantes que sa fonction. Aucune politique claire n'a été menée par le MAEP sur le recrutement et la sélection des consultants à cet égard. Les directives du MAEP se réfèrent⁹⁰ uniquement à l'établissement d'un pool technique d'experts africains pour soutenir le travail du secrétariat du MAEP et être utilisé à différents stades. On peut en déduire qu'il est indispensable que l'expertise en genre soit prise en compte. Concrètement, le secrétariat du MAEP s'est souvent assuré les services d'experts en fonction des thématiques de la section plutôt que des questions transversales, ce qui révèle donc un angle mort.

Les directives du MAEP ne décrivent pas les critères de sélection des consultants, Elles mentionnent uniquement que le pool doit être créé par un processus concurrentiel qui offrira une évaluation intégrée, équilibrée, et techniquement compétente et professionnelle. On peut supposer que d'éventuelles lacunes dans les compétences en analyses sexospécifiques de l'équipe pourraient déboucher sur des processus insensibles à la dimension genre ou non préjudiciables à un sexe. Le risque que l'équipe nationale d'évaluation ne recense pas les questions liées à la problématique hommes-femmes est atténué par l'identification de ces questions dans les rapports d'auto-évaluation au niveau national, sur lesquels l'équipe d'évaluation pays s'appuie, ainsi que dans les notes de synthèse et de réflexion générées par le secrétariat du MAEP.

Il est raisonnable de croire que, à tout le moins, les consultants de l'équipe d'évaluation pays auraient une compréhension générale des questions sexospécifiques. Il n'empêche que le fait de comprendre ces thématiques ne saurait remplacer l'exigence d'expertise spécialisée sur l'égalité des sexes, notamment au regard du genre classé comme une question transversale et qui apparaît souvent comme une question globale ou transversale dans la majorité des rapports d'examen de pays.

Le tableau 2 ci-dessous⁹¹ présente la composition par sexe de l'équipe nationale d'évaluation dans les pays ayant fait l'objet d'une revue.

89 Document de base du MAEP para. 19 APRM - 2003/09/1, African Peer Review Mechanism organization and processes NEPAD/HG-SIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P 9 Mars 2003.

90 Paragraphes 40-42.

91 Information provenant des rapports respectifs des évaluations de pays.

Tableau 2: Comparaison des membres hommes et femmes de l'équipe d'évaluation pays

Pays/année de l'évaluation	Nombre d'hommes consultants	Nombre de femmes consultantes	Nombre de membres masculins du Groupe MAEP au moment de l'évaluation	Nombre de membres féminins du Groupe MAEP au moment de l'évaluation
Ghana (2005)	Pas spécifiquement nommés	Pas spécifiquement nommées	4	3
Rwanda (2006)	Pas spécifiquement nommés	Pas spécifiquement nommées	4	3
Kenya (2006)	6 consultants, 2 issus d'institutions partenaires, la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA)	2 consultantes, 1 partenaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	4(a)	3(a)
Afrique du Sud (2006)	Équipe non nommée	Equipe non nommée	4	3
Algérie (2007)	9 consultants, 3 venant d'institutions partenaires BAD ou CEA	2 (toutes les 2 partenaires venant de la CEA venant du Centre africain pour le Genre (CAG)	4	3
Mali (2009)	11 consultants, 1 partenaire de la CEA	2 (1 partenaire de la CEA)	4	3
Maurice (2010)	9 consultants, 1 partenaire du PNUD	3 consultantes, 2 partenaires de la CEA/CAG	5	2
Mozambique (2010)	5 consultants, 1 partenaire de la CEA, 1 partenaire de la BAD	3 consultantes, 1 partenaire de la CEA/ACG	3	3
Zambie (2011)	8 consultants, 1 partenaire du PNUD	4 consultantes, 1 partenaire de la CEA/ACG et 1 partenaire de la CEA	3	1
Sierra Leone (2012)	10 consultants, 1 partenaire de la CEA, 1 partenaire de la BAD	2 consultantes, 1 partenaire du PNUD	3	1
Lesotho (2012)	5 consultants, 1 partenaire de la BAD, 2 partenaires de la CEA	2	3	3

Pays/année de l'évaluation	Nombre d'hommes consultants	Nombre de femmes consultantes	Nombre de membres masculins du Groupe MAEP au moment de l'évaluation	Nombre de membres féminins du Groupe MAEP au moment de l'évaluation
Bénin (2008)	8 consultants	1 partenaire de la CEA	4	3
Nigéria (2008)	10 consultants, 2 partenaires de la CEA	3 consultantes, 1 partenaire de la BAD	4	3
Ouganda (2008)	5 consultants, 2 partenaires de la CEA et de la BAD	2 consultantes, 1 partenaire de la CEA	3	3
Tanzanie (2012)	5 consultants, 1 partenaire de la CEA, 1 partenaire du PNUD, 2 partenaires de la BAD	3 consultantes, 1 partenaire de la CEA, 2 partenaires du PNUD	5	3

Le tableau ci-dessus révèle que les femmes sont généralement minoritaires dans les équipes nationales d'évaluation. En Algérie, aucune consultante n'a été incluse dans l'équipe et les deux seuls personnels féminins étaient de l'ancien centre africain pour le genre (CAG). De même, la mission nationale d'évaluation du Bénin ne comptait aucune consultante dans l'équipe.

Certes, la présence des femmes dans l'équipe ne signifie pas nécessairement l'inclusion d'une expertise en genre, vu que certaines d'entre elles viennent en tant que spécialistes dans d'autres domaines techniques, distinct de celui de l'égalité des sexes et certains hommes mènent des analyses des sexospécificités en particulier dans les domaines du développement socioéconomique et de la démocratie et la gouvernance politique, dont les objectifs sont similaires.

Les travaux de l'unité d'appui au MAEP de l'ancienne Division de la gouvernance et de l'administration publique de la Commission économique pour l'Afrique en étroite collaboration avec le Centre africain pour le genre ont été inestimables⁹² pour réduire les déficits de capacité et braquer les projecteurs sur les questions liées à la problématique hommes-femmes. Il s'en est suivi des rapports qui valorisent les préoccupations sexospécifiques des femmes africaines, dont beaucoup cadrent avec les divers instruments sur les droits des femmes en Afrique. Néanmoins, le manque criard d'analystes en genre dans les missions d'évaluation de pays est d'autant plus flagrant que le personnel du Centre africain pour le genre ne peut traiter toutes les questions d'égalité des sexes dans les quatre sections pratiquement, en particulier au niveau des audiences publiques. L'organisation du travail de la mission nationale d'évaluation précise que les experts en genre ne peuvent se concentrer que sur un domaine thématique et géographique, et non sur l'ensemble. Cela implique la nécessité de disposer d'au moins plus d'un expert de la problématique hommes-femmes dans plus d'une section.

Audiences publiques: Pendant la phase de la mission d'évaluation pays, les experts sont libres de recevoir et recueillir des données auprès des sources qui en disposent, de sous-traiter ou de rencontrer les principaux informateurs susceptibles de fournir des informations cruciales pour les aider à mener à bien le processus d'évaluation. Certains consultants ont été en mesure d'atteindre des organisations

⁹² Le Centre africain pour le genre et le développement (désigné ainsi jusqu'en 2013) a été déterminant dans la fourniture d'informations et d'orientations cruciales en matière de développement socioéconomique en Afrique, dans le but d'amener plus de sensibilité sur la problématique hommes-femmes dans les processus de développement.

pour la parité des sexes en utilisant cette plus-value comme point d'entrée. Cependant, le caractère aléatoire qui est suggéré par une telle approche discrétionnaire pose des défis, et exige une meilleure collaboration entre le secrétariat du MAEP, les Commissions nationales de gouvernance ou le Conseil, le secrétariat national du MAEP et le point focal national de façon à mobiliser les femmes afin qu'elles participent efficacement aux audiences publiques et soumettent, si possible, des mémorandums ou des exposés de principes.

Les audiences publiques tenues pour susciter des interactions entre l'équipe d'évaluation pays et les parties prenantes ont été des fora cruciaux de dialogue et d'échanges de vue sincères. La tendance a été d'organiser les audiences selon des ajustements thématiques relevant des quatre sections. Il n'est pas toujours évident que les problèmes relatifs aux femmes soient traités en dehors des sections thématiques sur la démocratie et la gouvernance politique et sur le développement socioéconomique. Le forum ne suscite pas toujours la participation des groupes de femmes dans les sections sur la gouvernance des entreprises et sur la gouvernance et la gestion économiques, à moins qu'elles n'en reçoivent préalablement des informations, ce qui n'est généralement pas le cas. Il convient également de noter que toutes les grandes organisations de la société civile et toutes les personnes qui travaillent sur les questions de genre ne sont pas présentes ou en mesure de donner leurs points de vue, du fait des restrictions dans la diffusion des rapports d'auto-évaluation de pays et des informations sur l'organisation des audiences publiques.

Troisième étape

Dans la troisième étape, l'équipe nationale d'évaluation rédige le rapport d'examen du pays. Ce faisant, l'équipe est tenue de porter une attention particulière aux questions émergentes et de faire des recommandations pour le rapport d'examen sur le pays. À ce stade, il faudrait que les questions sexospécifiques soient mises en relief et harmonisées dans toutes les sections et que l'on parvienne à un accord sur la question de savoir si la condition des femmes s'inscrit ou pas dans les questions transversales. Tous les rapports d'examen de pays mettent en exergue, dans une certaine mesure, les questions liées à la problématique hommes-femmes dans les domaines de la démocratie et la gouvernance politique et du développement socioéconomique, mais ces questions n'ont pas autant de visibilité dans les sections sur la gouvernance des entreprises et la gouvernance et la gestion économiques, comme indiqué à la section 2.

Le tableau 3 ci-dessous⁹³ donne le profil du faible taux de recommandations des rapports d'examen de pays spécifiquement sur le genre.

⁹³ Elaboré conjointement par l'auteur et Sarah Longwe à partir des rapports d'évaluation de pays. Les indicateurs excluent les normes et les codes du rapport d'évaluation pays.

Tableau 3: Cartographie des recommandations spécifiques au genre dans les rapports d'examen de pays en comparaison de l'ensemble des recommandations

Pays	Nombre de recommandations spécifiques au genre dans la section sur la démocratie et la gouvernance politique sur la totalité des recommandations	Nombre de recommandations spécifiques au genre dans la section sur la gouvernance et la gestion économiques sur la totalité des recommandations	Nombre de recommandations spécifiques au genre dans la section sur la gouvernance des entreprises sur la totalité des recommandations	Nombre de recommandations spécifiques au genre dans la section sur le développement socio-économique sur la totalité des recommandations	Pourcentage de recommandations spécifiques au genre sur la totalité des recommandations
Bénin	11 sur 99	0 sur 54	0 sur 31	5 sur 23	7,7 %
Algérie	9 sur 66	0 sur 33	3 sur 28	6 sur 30	11,4 %
Afrique du Sud	4 sur 41	0 sur 28	2 sur 49	7 sur 44	8 %
Ghana	8 sur 55	0 sur 29	1 sur 76	5 sur 26	7,5 %
3. Burkina Faso	14 sur 80	0 sur 35	0 sur 28	11 sur 33	14,2 %
Éthiopie	2 sur 45	0 sur 25	2 sur 17	4 sur 29	6,8 %
Ouganda	4 sur 47	0 sur 38	0 sur 30	7 sur 59	6,3 %
Kenya	8 sur 56	1 sur 34	3 sur 103	4 sur 22	7,4 %
Lesotho	7 sur 46	0 sur 16	1 sur 27	5 sur 40	19 %
Mali	13 sur 116	0 sur 47	3 sur 68	7 sur 38	8,5 %
Tanzanie	7 sur 47	0 sur 21	0 sur 18	8 sur 22	13,8 %
Maurice	6 sur 94	0 sur 29	0 sur 32	5 sur 29	5,9 %
Zambie	4 sur 48	0 sur 28	0 sur 34	13 sur 49	9,4 %
Mozambique	6 sur 38	0 sur 16	0 sur 22	7 sur 43	10,9 %
Nigéria	12 sur 78	0 sur 34	0 sur 37	19 sur 55	13,2 %
Sierra Leone	11 sur 49	0 sur 24	0 sur 26	14 sur 33	13,6 %
Rwanda	2 sur 26	0 sur 22	0 sur 24	4 sur 18	6,6 %

Les statistiques ci-dessus pourraient illustrer le point de vue que l'équipe nationale d'évaluation a été caractérisée par une faible expertise en genre et cela signifierait que les distorsions dans l'analyse par sexe dans les résultats contribuent à des recommandations limitées sur les sexes spécifiques.

Le gouvernement du pays concerné reçoit généralement pour référence un projet de rapport d'examen de pays et est autorisé à présenter une duplique, qui est jointe au rapport d'examen de pays. Dans de nombreux cas, lorsque le rapport d'examen de pays a mis en relief les questions de genre, le

gouvernement a fait de nombreuses et importantes mises à jour et donné des éclaircissements essentiels sur les progrès accomplis, comme dans le cas de Maurice et de la Tanzanie.

L'équipe nationale d'évaluation examine également les engagements pris dans le cadre du projet de Programme d'action national pour en déterminer la pertinence, la réactivité et l'adéquation, selon les conclusions préliminaires du rapport d'examen de pays. L'équipe nationale d'évaluation peut alors recommander de nouvelles actions ou priorités qui devraient figurer dans le Programme d'action national final. Là encore, il faut présumer que l'absence de compétences en analyse par sexe au sein de l'équipe nationale d'évaluation conduirait à des analyses du Programme d'action national sans distinction de sexe ou à l'impossibilité de relever les lacunes dans la prise en compte de la dimension sexospécifique dans le Programme d'action national. Cela s'est effectivement produit dans plusieurs cas, comme on le verra dans la section 4.

Quatrième étape

Forum africain d'évaluation par les pairs: La quatrième étape comprend le Forum africain d'évaluation par les pairs, composé des chefs d'État et de gouvernement. Le Forum est la plus haute instance de prise de décisions. Actuellement l'Afrique ne compte qu'une seule femme chef d'État, mais certains chefs d'État et chefs de gouvernement hommes mettent en pratique les principes d'égalité des sexes et d'autonomisation au niveau national et peuvent faire des déclarations à ce niveau, bien que celles-ci aient été peu nombreuses et de plus en plus rares.

La prise en compte des questions de genre a été mitigée dans ce Forum. Ce dernier a fait quelques tentatives pour arrimer de façon déterminante les questions de genre aux engagements pris dans le Document cadre du NEPAD, la Déclaration du NEPAD et d'autres instruments de l'Union africaine. Les dirigeants des pays africains se sont engagés à dynamiser le processus de l'égalité des sexes en vue d'accélérer l'autonomisation des femmes mais le chemin à parcourir pour concrétiser leurs promesses est encore long.

Un examen de la première phase de pays ayant fait l'objet d'évaluations dans le cadre du MAEP a révélé⁹⁴ un certain nombre de questions générales ou spéciales qui ont eu de vastes répercussions sur la qualité de la gouvernance et ont nécessité une «attention immédiate et marquée». Cela étant, bien que tout portait à croire, dans les cinq premiers rapports d'examen de pays que les préoccupations tenant compte de la problématique hommes-femmes, telles que les violences à l'égard des femmes et les inégalités entre les sexes, étaient des thèmes courants en Afrique en octobre 2008, le Forum africain d'évaluation par les pairs a mis l'accent sur cinq thèmes⁹⁵: la gestion de la diversité et la xénophobie; les élections en Afrique; le contrôle et la gestion des ressources; les terres; et la corruption. En effet, il a négligé les inégalités entre les sexes, l'un des défis les plus persistants et systémiques auxquels l'Afrique est confrontée en matière de développement et un objectif fondamental du NEPAD /MAEP.

À ce jour, la parité des sexes, les inégalités et la violence contre les femmes demeurent des questions transversales importantes, comme en témoigne ci-dessous les rapports d'examen de pays du MAEP.

94 MAEP (2008). "Emerging governance issues in Africa: perspectives from the APRM process". 11th Meeting of the Africa Partnership Forum (APF).

95 Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI) (2006). "Implementing APRM: Challenges and Opportunities".

Tableau 4: Rapports d'examen de pays indiquant les inégalités entre les sexes ou les violences à l'égard des femmes comme question transversale

Question liée à l'égalité entre les sexes		
Violence domestique/ violence à l'égard des femmes		
Afrique du Sud	x	
Kenya		x
Mozambique	x	
Algérie		x
Burkina Faso		x
Maurice	x	x
Ghana		x
Ouganda		x
Bénin		x
Mali		x
Sierra Leone		x
Éthiopie		x
Inégalités entre les sexes/ autonomisation		

Les réunions du Forum africain d'évaluation par les pairs se tiennent à huis clos et peu d'informations parviennent en retour aux pays, ce qui limite la capacité des organisations de la société civile et de femmes, entre autres, à débattre des questions qui ont été abordées. Cependant, des ouvertures ont été faites récemment pour rendre la procédure plus accessible. Par exemple, les rapports les plus récents de la Sierra Leone et de la Tanzanie contiennent une annexe qui comprend une transcription de l'évaluation par les pairs. C'est une bonne décision qui peut accélérer le dialogue dans le cadre du MAEP au niveau des pays.

Cinquième étape

La cinquième et dernière étape porte notamment sur la présentation officielle du rapport d'examen du pays devant les communautés économiques régionales dont le pays est membre. Parmi les autres institutions à recevoir le rapport d'examen de pays figurent le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) de l'Union africaine. Du point de vue des politiques et dans la pratique, l'on ne comprend pas très bien comment le mécanisme de rétroaction entre ces institutions, le secrétariat du MAEP et les populations africaines est censé fonctionner. À ce niveau, on ne sait pas quels types d'analyses sont effectués, ni les résultats obtenus.

3.4 Intégration d'une dimension sexospécifique:

Mise en œuvre des programmes nationaux selon une perspective de genre

Selon les directives générales contenues dans le questionnaire, la parité des sexes est censée être un thème récurrent à travers toutes les sections du MAEP. Les autres questions transversales qui méritent également qu'il leur soit portée une attention systématique dans tous les domaines du questionnaire sont notamment l'éradication de la pauvreté, la décentralisation, les capacités à participer au MAEP, l'accès à l'information et la diffusion de l'information, la corruption, la participation à large assise et la durabilité financière et environnementale. Le mécanisme reconnaît que ces questions transversales exigent une approche intégrée et holistique de tous les secteurs de la société dans le processus de développement.

Les directives du MAEP⁹⁶ enjoignent aux États d'élaborer des programmes d'action nationaux qui s'inspirent, des éléments pertinents des programmes, politiques et stratégies en cours qui répondent aux objectifs clefs du MAEP, y compris les stratégies d'égalité entre les sexes, les intègrent et font une synergie avec eux. La participation de la société civile, du secteur privé et d'autres entités non étatiques est cruciale dans la formulation des stratégies et des programmes qui reflètent les priorités et stratégies de développement en pleine connaissance de cause.

Dès les premières évaluations du MAEP, la nécessité s'est fait sentir d'intégrer le genre dans la mise en œuvre des programmes d'action nationaux, et de garantir par ailleurs des approches sensibles à la problématique hommes-femmes⁹⁷. À ce jour, le développement des programmes d'action nationaux a été opaque et controversé dans certains pays, où les programmes d'action nationaux sont largement sous le contrôle des instituts de recherche technique et des technocrates, et la société civile obtient généralement l'accès aux projets à la dernière minute⁹⁸. Cela laisse peu de latitude aux parties prenantes pour analyser les programmes d'action nationaux ou y faire des contributions. Toutefois, dans certains cas, comme celui de l'Afrique du Sud, la société civile a fait preuve de vigilance, même dans un court

96 African Union and NEPAD (2003). "Guidelines for countries to prepare for and to participate in the African Peer Review Mechanism", para. 18 (v).

97 Rapport du Sixième Forum sur la gouvernance en Afrique (AGF-VI) (2006). "Implementing APRM: Challenges and Opportunities", p 30.

98 ECA (2012). "APRM and the quest for a developmental State: the role of civil society organizations in implementing the National Programme of Action". E/ECA/CGPP/3/3 2012.

délai pour veiller à ce que le Programme d'action national soit conforme aux recommandations du rapport d'examen de pays en faisant pression⁹⁹ sur le gouvernement afin qu'il respecte ses engagements de mettre en place un processus d'impulsion populaire. Les organisations de la société civile ont pu faire le lien entre les lacunes relevées dans le rapport d'auto-évaluation de pays et le rapport d'examen de pays, en assurant une supervision inestimable du processus d'évaluation de pays.

Une vigilance accrue de tous les acteurs est essentielle sur la réactivité des programmes d'action nationaux en vue d'identifier le traitement des disparités sexospécifiques dans le rapport d'examen de pays et le rapport d'auto-évaluation de pays. Avec un tel niveau élevé de non-réponse aux recommandations émanant des 17 premiers pays, il est concevable que de nombreuses recommandations relatives à la parité tombent dans l'oubli, victimes d'une absence de mise en œuvre comme on le voit dans le tableau 4. Selon les observations de Longwe: «Il n'est pas rare que le passage du problème à l'objectif montre une totale occultation des questions liées aux différences entre les sexes » dans le paysage de développement de l'Afrique¹⁰⁰. Les parties prenantes peuvent fournir aux équipes nationales d'évaluation leurs points de vue sur les lacunes dans les principes de parité hommes-femmes des programmes d'action nationaux en vue d'amener les équipes à faire des recommandations sur les faiblesses perçues et des mesures correctives et ainsi améliorer les programmes d'action nationaux.

Le tableau 5 ci-dessous met en relief les principaux éléments du Programme national d'action définis dans les Directives du MAEP et fait des suggestions sur des points d'entrée de stratégies fondées sur le genre selon les domaines d'intervention.

Tableau 5: Points d'entrée pour promouvoir l'intégration de la dimension genre dans le Programme national d'action

Éléments du PAN	Domaines d'intervention pour l'intégration du genre
Évaluation de la conformité aux objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP, et discussion des principales évolutions et des défis de gouvernance auxquels le pays fait face	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation du degré d'adoption, de respect et de mise en œuvre des normes, codes et indicateurs relatifs au genre • Conduite d'analyses sur les disparités entre les sexes et identification des contraintes qui empêchent la réalisation de facto de l'égalité des sexes
Définition des priorités en matière d'amélioration de la gouvernance et du développement socio-économique à court, moyen et long terme	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des priorités, tel qu'énoncé dans les études, politiques et plans d'action nationaux sur la parité afin de réduire les inégalités dans les domaines politique, social et économique • Identification des bonnes pratiques qui peuvent être transposées à plus grande échelle sur le court et moyen terme

99 Hutchings, N, M Dimba & A Tilley (2008). "Assessing South Africa's APRM: An NGO perspective". South African Institute for International Affairs. SAIIA Occasional Papers Series Number 3, p. 8.

100 Longwe, Sara Hlupekile (2002). "NEPAD reluctance to address gender issues". Disponible à http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic-110402.html, consulté le 3 février 2014.

Éléments du PAN	Domaines d'intervention pour l'intégration du genre
<p>Description des efforts actuellement déployés par le pays dans cette voie, notamment les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ou d'autres programmes, stratégies de lutte contre la pauvreté en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, les plans d'action pour les droits humains, les réformes institutionnelles et d'autres stratégies de développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recommandations sur l'harmonisation et la rationalisation des stratégies du PAN et des domaines d'action en lien avec les stratégies nationales et institutionnelles sur le genre, les plans d'action et les politiques/lois y compris les programmes
<p>Engagements clairs et limités dans le temps sur les priorités clefs de la gouvernance et du développement socioéconomique sur les trois prochaines années, notamment l'identification des principales parties prenantes pour l'exécution,</p> <p>et les prévisions d'implications et d'allocations budgétaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des initiatives genre du PAN Identification des parties prenantes dans les secteurs privés, non gouvernemental et gouvernemental, notamment les militants de l'égalité des sexes et les parties prenantes engagées dans la promotion de la parité entre les sexes Identification des fonds alloués à l'intégration du genre Identification des domaines où les OSC peuvent collaborer avec les pouvoirs publics dans la mobilisation et la prestation de service au titre du PAN Suivi des cadres et des indicateurs de budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes
<p>Description des consultations nationales qui ont eu lieu durant l'auto-évaluation et la formulation du programme d'action national</p>	<ul style="list-style-type: none"> Identification des approches qui tiennent compte des sexospécificités et des lacunes observées Partage d'informations avec toutes les parties prenantes sur les moyens d'améliorer le processus
<p>Définition du mécanisme de rétroaction mis en place pour maintenir la participation des parties prenantes locales au processus, notamment les efforts visant à diffuser l'information sous une forme facilement accessible et compréhensible</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme national genre pour mobiliser les OSC et diffuser l'information Les OSC surveillent les rapports nationaux d'état d'avancement de la mise en œuvre du PAN Les OSC élaboreront des supports de communication conviviaux sur les perspectives sexospécifiques

Éléments du PAN	Domaines d'intervention pour l'intégration du genre
Description des exigences de renforcement des capacités et de mobilisation des ressources dans l'exécution du programme d'action	<ul style="list-style-type: none"> Analyse et collecte d'informations à la faveur d'un partenariat avec les parties prenantes et les ministères, les départements et les agences citées dans le PAN Prise en compte des sexospécificités dans les cadres de budgétisation
Définition des mécanismes d'exécution, de suivi et d'évaluation des programmes d'action	<ul style="list-style-type: none"> Les institutions pour l'égalité des sexes désagrègent les indicateurs de suivi selon une démarche sexospécifique et les partagent avec les OSC Les institutions et les acteurs œuvrant pour l'égalité des sexes suivent et produisent des rapports qui sont diffusés au public Suivi des engagements relatifs à la problématique hommes-femmes dans le PAN par le biais de rapports annuels d'état d'avancement de la mise en œuvre du PAN

3.5 Mise en œuvre du programme d'action national et défis dans la réalisation des objectifs d'égalité des sexes

La mobilisation de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les programmes d'action nationaux a suscité des préoccupations, étant donné notamment que de nombreux pays africains sont fortement tributaires de l'aide. Par exemple, le Bénin a sollicité un financement extérieur¹⁰¹ pour 99 % de son programme d'action national. D'autre part, l'Ouganda a déboursé 2 833 milliards de shillings ougandais (943 000 dollars É.-U.) pour l'année 2008-2009 en faveur du Programme d'action national, soit 18,5 % de plus sur le montant de 2 391 milliards de shillings ougandais initialement prévu¹⁰². Tout cela résulte de l'intégration du budget du Programme d'action national dans les processus de planification nationaux, ce qui signifie qu'il est possible de dégager un financement intérieur si les initiatives sont bien pensées. Pour de nombreux pays, les engagements budgétaires au titre du Programme d'action national sont considérés comme une charge supplémentaire, en ce sens que l'efficacité de la mise en œuvre des programmes et plans nationaux préexistants est déjà réduite par le manque de ressources.

Des défis ont également surgi lorsque les programmes préexistants ont été reproduits dans le Programme d'action national¹⁰³ ce qui a entraîné des problèmes de coûts et l'augmentation des chevauchements. Compte tenu des études approfondies menées par la Commission économique pour l'Afrique, les pays ont été fortement exhortés¹⁰⁴ à harmoniser le Programme d'action national avec les stratégies et plans de développement nationaux actuels afin d'optimiser les ressources financières limitées.

Bien souvent, les commissions nationales de gouvernance et d'autres parties prenantes ne sont pas en mesure de véritablement surveiller la mise en œuvre des Programmes d'action nationaux, puisque des mécanismes de veille nationaux distincts sont utilisés pour les programmes de développement nationaux et pour le Programme d'action national. Dans des pays comme le Bénin, le Rwanda et l'Ouganda, des tentatives ont été menées pour intégrer les systèmes de surveillance du MAEP et le développement national de diverses manières. Néanmoins, à moins que les programmes et les fonds du MAEP ne

101 Adotey, Bing-Pappoe (2010). "APRM-NPoAs and other national plans into a common medium-term expenditure framework: Experiences from Ghana, Rwanda, Uganda, and Benin". ECA, p. 7.

102 Disponible à l'adresse aprm-au.org/knowledge-network/Uganda.

103 Idem supra.

104 Idem supra.

soient spécifiquement affectés comme tels dans les cadres de dépenses nationaux, les activités de suivi s'avèreront encore plus problématiques.

Il est essentiel que les indicateurs de gouvernance, tels que ceux contenus dans les programmes d'action nationaux, soient intégrés dans les plans de développement national et les processus traditionnels de suivi et d'évaluation. Dans certains pays comme le Kenya, les structures du MAEP ont, dans une certaine mesure, été intégrées, bien qu'on reconnaisse que les indicateurs de gouvernance n'ont pas été correctement pris en compte à l'Institut national kényan chargé du suivi et évaluation, un organe dans lequel le secrétariat du NEPAD était représenté. En Ouganda, le secrétariat du MAEP, qui a été intégré dans l'Autorité nationale de planification, a considérablement contribué à l'élaboration des principaux indicateurs de gouvernance lors de l'élaboration du plan de développement national. Le Programme d'action national du Ghana a été projeté dans la Stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté II (GPRS II) et ses priorités alignées sur le budget de l'État et le fonds consolidé¹⁰⁵. Toujours au Ghana, des efforts ont été faits pour harmoniser le cadre de suivi et d'évaluation du MAEP avec les systèmes connexes actuels¹⁰⁶. Il a cependant été noté que le financement des questions de gouvernance n'avait pas été inscrit au budget national, avec pour résultat un manque de ressources pour la mise en œuvre du Programme d'action national et, à l'instar d'autres pays africains, le Ghana a fait état de difficultés pour mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre du Programme d'action national et à dégager des ressources humaines pour que la Commission nationale de gouvernance joue un rôle optimal dans la supervision de la mise en œuvre du programme.

Au Rwanda, le Gouvernement a fait de la mise en œuvre du Programme d'action national par les ministères, les départements et les agences une priorité, par son intégration dans la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté, l'instrument national de planification du développement. Le Rwanda a reconnu que le Programme national d'action et la stratégie ont été mis en œuvre par les mêmes institutions et organismes, et partagent les mêmes bases de ressources. Il a donc recherché leur harmonisation structurelle¹⁰⁷. Il n'empêche que certains problèmes ont été notés à cet égard: Certaines activités relevant du Programme d'action national ont été menées en dehors de la stratégie de réduction de la pauvreté et le système de suivi et d'évaluation de la stratégie n'avait pas été mis en place à ce moment-là.

Dans les pays qui ont adopté des cadres de dépenses à moyen terme, il importe de retenir les engagements pris dans le cadre du Programme d'action national pour d'autant plus en faciliter le suivi, notamment en ce qui concerne les indicateurs sexospécifiques. Par exemple, l'Ouganda fait la promotion de la budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes dans tous les secteurs à travers les documents cadres budgétaires, et la traçabilité des activités relevantes au Mécanisme d'évaluation par les pairs est potentiellement plus aisée.

Tous ces défis ont, dans de nombreux cas, entraîné des délais excessifs dans la mise en œuvre et le suivi effectifs du Programme d'action national et par voie de conséquence des retards dans la réalisation des engagements pris en faveur de la sexospécificité au titre du Programme d'action national. Il y a lieu de formuler des stratégies et des actions afin que le Programme d'action national, qui est l'aboutissement du processus MAEP, soit mis en œuvre dans les délais voulus. Il importe que les pays qui s'engagent dans le MAEP consacrent un montant minimal à la facilitation de la mise en œuvre du Programme d'action national.

Collaborer avec les organisations de la société civile et d'autres organismes qui disposent de fonds de réserve pour répondre à certaines priorités au titre du Programme d'action national peut permettre de

105 "Ghana's PoA: Progress of implementation", document présenté au cours de la réunion intitulée "Consultations on the Support to National APRM Programmes of Action". 12-13 mars 2007. Tunis.

106 Idem supra.

107 "Implementing the APRM POA: Lessons from Rwanda". Présentation faite aux réunions consultatives de la Banque africaine de développement 12-13 mars 2007. Tunis.

réduire les problèmes de ressources. En Ouganda, plusieurs organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits des femmes ont pu collaborer avec les autres parties prenantes pour mettre en œuvre¹⁰⁸ des activités identifiées dans le cadre du Programme d'action national. En Afrique du Sud, le monde des affaires, sous les auspices de ***Business against Crime South Africa (BACSA)***, a combattu la criminalité¹⁰⁹, en partenariat avec les services de police d'Afrique du Sud, en mettant principalement l'accent sur le crime organisé violent et par la révision du système de justice pénale. La BACSA disposait d'un budget de fonctionnement de 26,7 millions de rands pour l'exercice 2009/2010, une illustration du type d'appui financier qui peut être obtenu auprès des partenaires aux vues similaires pour la mise en œuvre du Programme d'action national.

108 Rapport consolidé d'état d'avancement des 2ème et 3ème années de la République d'Ouganda sur la mise en œuvre du Programme d'action (PA) du MAEP 2009-10/2010-11, pp. 53-54.

109 NEPAD (2010). Deuxième rapport sur la mise en œuvre du programme d'action du MAEP de l'Afrique du Sud., p. 52. Disponible à l'adresse <http://www.abstract.lib-ebook.com/a1-economy/1179478-10-84-second-report-the-implementation-south-africas-aprm-programme.php>.

Section 4:

Aperçu des droits des femmes et des questions liées aux différences entre les sexes en Afrique

L'analyse des rapports d'examen de pays, des programmes d'action nationaux et des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP révèle certains thèmes communs ou divergents ainsi que les questions de genre qui sont abordées dans la présente section dans 11 grands domaines. Il convient de noter que ce ne sont pas toutes les questions relatives aux rapports d'examen de pays qui sont formulées de manière harmonieuse et satisfaisante en ce qui concerne le contenu et les données clairement sexospécifiques; les sections sur la gouvernance des entreprises et la gouvernance et la gestion économiques notamment dispensent en général peu ou pas du tout d'analyses des sexospécificités.

4.1 Cadres juridiques, normes et codes

Aperçu: De nombreux pays ont adopté des politiques et des lois favorables à la promotion des droits des femmes, bien qu'il existe parallèlement, dans certains cas, des dispositions discriminatoires et des pratiques culturelles néfastes. L'évolution d'environnements propices à l'égalité entre les sexes est positive, avec plus de 70 % des 54 États membres de l'Union africaine dotés de politiques nationales et de lois sur la parité des sexes ainsi que de plans d'action et de mécanismes nationaux de promotion de l'égalité des sexes. Pour autant, les tendances observées dans les rapports d'examen de pays font ressortir de grandes disparités entre l'égalité de droit et l'égalité de fait en ce qui concerne les femmes. Des pays tels que le Mozambique, le Rwanda, l'Afrique du Sud et l'Ouganda se sont dotés de garanties constitutionnelles progressistes en matière de droits des femmes exprimées dans les règlements d'application mais, dans la réalité, les femmes ne jouissent pas encore de l'équité ou de l'égalité avec les hommes.

Certains cas de discrimination à l'égard des femmes sont ancrés dans la loi et dans des procédures législatives peu favorables. Le rapport d'examen de pays¹¹⁰ du Nigéria a noté qu'un projet de loi fédéral de 2005 visant à transposer localement la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes avait subi des retards au niveau de la législature. Le Nigéria est une fédération et chaque État devra encore voter des lois pour adapter la convention avant son entrée en vigueur. En Ouganda, les parlements successifs ont fait peu de cas de l'adoption d'une importante loi sur les droits des femmes, le projet de loi sur les relations domestiques, ce qui sursoit aux droits des femmes depuis des décennies. La mise en œuvre des programmes d'action nationaux dans chacun de ces deux pays n'a pas modifié le statu quo.

Protection et promotion des femmes par l'adoption de normes: Il est indispensable que le processus MAEP prenne en compte les rapports et les recommandations des normes des Nations Unies et de l'Union africaine relatifs aux droits des femmes et à l'égalité des sexes, notamment les recommandations qui découlent de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Déclaration solennelle sur l'égalité des sexes en Afrique et d'autres processus sur le genre et le développement. L'on peut par ailleurs recourir à d'autres mécanismes régionaux importants tels

¹¹⁰ Nigéria Country Review report, p. 357.

que les mécanismes de suivi de la Communauté d'Afrique de l'Est et le Protocole de la Communauté de développement d'Afrique australe sur l'égalité des sexes et le développement. Les rapports de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des rapports alternatifs émanant des organisations de la société civile sur les rapports nationaux soumis au titre de la Convention, ainsi que les rapports de *Gender Links Barometer* sur la mise en œuvre du protocole de la Communauté de développement d'Afrique australe fournissent notamment de précieux rapports sexospécifiques sur la situation dans des pays sélectionnés et mettent en relief les grosses lacunes qui doivent être corrigées. L'on a constaté que dans de nombreux pays, les rapports sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes étaient en suspens en ayant accumulé du retard et n'étaient plus actuels.

La non-signature, la non-ratification et l'absence d'appropriation des normes et codes sur les droits des femmes sont-elles une cause ou une conséquence des inégalités entre les sexes? Cette question souligne un dénominateur commun, à savoir que les gouvernements ne parviennent pas à adopter des instruments internationaux et régionaux clefs et pertinent dans le cadre de la protection et la promotion des droits des femmes en Afrique. L'on peut citer l'absence de sentiment d'appropriation même lorsque ces instruments ont été signés et ratifiés ou à l'impuissance à les mettre en œuvre efficacement une fois adaptés localement.

L'adaptation nationale des normes: Dans les différents rapports d'examen de pays, les informations sur les instruments relatifs à l'égalité des sexes qui ont été signés ou adoptés sont confuses et souvent contradictoires d'une section à l'autre. Par exemple, dans le rapport d'examen de Maurice, les sections donnent des informations différentes sur la signature et la ratification par Maurice de la Déclaration de la Communauté de développement d'Afrique australe sur le genre et le développement et de son Protocole. Vu cette ambiguïté, il est difficile pour les parties prenantes nationales et les militants de déterminer quelles sont les normes juridiques qui se rapportent à leur pays.

Une analyse des normes et des codes disponibles dans les pays évalués mentionne trois questions émergentes. La première est le manque de volonté politique pour souscrire pleinement aux principes des droits humains des femmes convenus au niveau international, comme en témoignent les retards injustifiés dans le processus de ratification. Les processus de signature et de ratification comprennent des procédures d'urgence qui sont en grande partie méconnues par les parties prenantes nationales, y compris les organes publics.

C'est ainsi que plusieurs acteurs nationaux sont impliqués dans des activités de groupes de pression pour que soient signés et ratifiés des instruments des droits des femmes progressistes, mais leur mise en œuvre n'est pas de leur ressort et le plus souvent, la ratification prend des années. L'importance du MAEP est notamment attestée par le fait que le Protocole de Maputo a été adopté par certains pays et ratifié conformément aux engagements pris au titre du Programme d'action national formulé dans ces pays. Les exemples sont l'Ouganda et le Ghana, ce dernier ayant également signé¹¹¹ la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Deuxièmement, la ratification des traités est véritablement un processus politique, et les intérêts patriarcaux ont la capacité de bloquer l'adoption de lois et de politiques progressistes favorables à l'égalité des sexes. Les réserves émises en particulier dans certains pays, sur des dispositions clefs, en fonction de leurs lois nationales culturelles ou religieuses, notamment dans le domaine du droit des personnes relatif aux femmes en sont une manifestation. Cela a été le cas du Lesotho qui a exprimé des réserves sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en ce qui concerne la culture et la chefferie. L'Algérie signataire de la même convention a fait des réserves sur l'article 2 relatif à l'interdiction de la discrimination, l'article 9 sur l'égalité des droits en

¹¹¹ Cette analyse se dégage de l'évaluation de quatre dossiers complets de programmes d'action nationaux. Il n'est pas possible d'avoir une majorité de rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux.

matière de nationalité, l'article 15 garantissant l'égalité devant la loi et l'article 16 sur l'égalité dans le mariage. Il convient de noter qu'aucun pays n'a retiré ses réserves en dépit du plaidoyer mené dans le cadre du MAEP sur ces questions. L'Ouganda a certes ratifié le Protocole de Maputo, mais a émis des réserves à l'encontre des dispositions sur le droit à l'avortement.

L'adaptation au plan national est aussi une question politique qui nécessite le vote d'une loi dans les parlements qui sont en majorité dominés par les hommes et font apparaître des intérêts patriarcaux. À ce stade, les projets de loi considérés comme hostiles aux intérêts des hommes ont tendance à être controversés et jugés subversifs, et ont donc du mal à être adoptés. Par exemple, le rapport d'examen de pays de l'Ouganda indique que le projet de loi sur les relations domestiques est bloqué au Parlement depuis 2003. Ce texte comporte des questions « controversées »¹¹², en l'occurrence les différences dans l'idéologie culturelle et religieuse sur le mariage; les droits matrimoniaux et le droit à la propriété; le viol conjugal; l'égalité dans le mariage; et le divorce.

Autre exemple, le Nigéria où apparaît une dichotomie des procédures d'adaptation aux niveaux fédéral et des États, notamment celles qui relèvent de la liste de compétences législatives exclusives qui limite l'application rapide de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'article 12 de la Constitution stipule que lorsque l'Assemblée fédérale ratifie un traité international, celui-ci ne peut être applicable à l'ensemble du pays que lorsqu'il a été ratifié par au moins deux tiers des parlements des différents États. Seuls les États d'Imo et d'Anambra avaient voté une loi sur l'égalité des sexes et l'égalité de chances au moment de l'évaluation et à ce jour, seulement 11 des 36 États ont interdit les mutilations génitales féminines. Toutefois, le rapport intérimaire sur la mise en œuvre du Programme d'action national a noté¹¹³ que les assemblées de plusieurs États avaient adopté des lois condamnant les mariages d'enfants, l'excision et la violence envers les femmes en interdisant la violence domestique à l'égard des femmes et la maltraitance des femmes.

À l'étape de l'adaptation nationale, de nouvelles normes progressistes en faveur de l'égalité des sexes peuvent ne pas s'appliquer du fait des réserves formulées lors de la ratification ou par des omissions dans le droit interne. Par exemple, après l'évaluation du Ghana, la loi sur la violence domestique a été adoptée pour mettre en œuvre le Programme d'action national, mais la disposition sur le viol conjugal n'a pas été retenue.

Le troisième grand problème concerne le faible niveau de mise en œuvre des lois et des politiques sensibles à la problématique hommes-femmes. Les rapports d'examen de pays indiquent que, même là où des lois progressistes favorables à l'égalité des sexes ont été adoptées, dans la plupart des cas, les cadres institutionnels et de ressources pour les faire appliquer sont faibles. Les mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes, destinés à jouer un rôle essentiel dans la coordination, l'intégration des spécificités et l'autonomisation, sont notamment dotés de très peu de moyens dans nombre de pays. Cette question est examinée dans le tableau 5 ci-dessous. Lorsque les violations des droits des femmes sont criminalisées, la plupart des organes judiciaires, juridiques et des services de l'ordre ne disposent guère des capacités ni des réactions coercitives appropriées pour assurer la protection des femmes vulnérables contre toute menace.

Néanmoins, l'identification de lacunes en matière de protection juridique des femmes sous les auspices du MAEP a permis d'accélérer les processus de réforme juridique. L'on peut citer de nombreux exemples de lois promulguées grâce à l'établissement de priorités dans le Programme d'action national. Des lois sensibles aux différences entre les sexes ont été votées au Kenya, au Mozambique, au Nigéria,

112 MAEP (2008). "Republic of Uganda Country Review Report". No. 7, p. 289.

113 Les assemblées des États d'Anambra, Imo, Ebonyi, Nasarawa, Plateau, Ogun, Ekiti, Abia, Rivers, Taraba ont voté la loi sur les droits des enfants; Cross River et certains autres États ont abordé la question de la maltraitance des enfants en interdisant les mariages précoces et l'excision, et ont traité des violences envers les femmes en interdisant la violence domestique à l'égard des femmes et les mauvais traitements envers les femmes; Les États d'Edo, Rivers, Delta, Ogun and Osun ont promulgué des lois interdisant le traitement inhumain des veuves et les pratiques traditionnelles déshumanisantes et néfastes et abolissant l'excision.

en Afrique du Sud et en Ouganda en application de leurs programmes d'action nationaux. Ces lois ont notamment porté sur les domaines de l'éducation, la criminalisation des infractions sexuelles, la violence domestique et les pratiques traditionnelles néfastes. Des institutions ont donc été mises en place pour promouvoir les objectifs d'autonomisation des femmes dans certains domaines, comme l'ont clairement démontré l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Nigéria.

4.2 Cadres institutionnels

Capacité d'exécution des institutions spécialisées dans les questions de parité entre les sexes. Des mécanismes et des institutions pour l'égalité des sexes ont été mis en place par les gouvernements afin de résoudre les problèmes sexospécifiques. Ils sont étayés par des politiques attentives aux sexospécificités ainsi que des plans d'action et des stratégies. Dans de nombreux cas, des responsables des questions relatives aux femmes ont été nommés dans tous les ministères.

Le cloisonnement et l'isolement des ministères et des départements en charge de la promotion des droits des femmes est une caractéristique commune qui va à l'encontre de l'efficacité de la stratégie de prise en compte systématique de la dimension genre. Les mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes, l'égalité et les droits des femmes disposent de peu de capacités, de faibles financements et sont isolés. Par exemple, en Ouganda, le ministère du genre, du travail et du développement social bénéficie de moins de 0,034 % de l'enveloppe budgétaire totale du gouvernement pour l'exécution de ses activités au niveau central, bien que ce ministère traite¹¹⁴ des questions relatives aux enfants, aux handicapés, aux personnes âgées, aux travailleurs, aux jeunes et au développement communautaire. Beaucoup d'autres rapports d'examen de pays font état de contraintes de ressources similaires.

Un examen des rapports d'examen de pays enseigne que la quasi-totalité des ministères de la femme sont insuffisamment financés et pourtant les programmes d'action nationaux de leurs pays ne font pas de leur financement une priorité¹¹⁵. Il est donc peu probable que cette question soit examinée dans le processus de mise en œuvre. Le tableau 6 ci-dessous illustre l'insuffisance de ressources et de capacités et les initiatives de faible envergure du Programme d'action national pour y remédier.

Tableau 6: Capacités des mécanismes pour l'égalité des sexes des pays évalués dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Pays	Défis auxquels sont confrontées les institutions pour l'égalité des sexes au moment de l'évaluation	Réponse et mise en œuvre du Programme d'action national
Maurice (Rapport d'état d'avancement du MAEP non disponible)	Le ministère des droits de la femme, du développement de l'enfant et du bien-être familial dispose de faibles ressources financières et humaines	Le PAN a proposé d'augmenter la dotation budgétaire du ministère de la femme
Rwanda	Le bureau de suivi de l'égalité entre les sexes qui s'occupe des questions et des budgets relatifs à la problématique hommes-femmes n'est pas opérationnel	Aucune recommandation

114 MAEP (2008). "Republic of Uganda Country Review Report" No. 7, p. 144.

115 Cela ne signifie nullement que les pays ne peuvent pas augmenter les budgets des mécanismes et institutions dédiés à la parité des sexes en dehors des PAN, mais qu'en l'occurrence cela peut ne pas être signalé dans les rapports annuels de mise en œuvre du MAEP.

Pays	Défis auxquels sont confrontées les institutions pour l'égalité des sexes au moment de l'évaluation	Réponse et mise en œuvre du Programme d'action national
Ouganda	<p>Le mécanisme national responsable de l'égalité des sexes est surchargé d'autres responsabilités notamment les jeunes, les personnes déplacées dans leur propre pays, les personnes âgées et le développement communautaire</p> <p>Le ministère de la condition féminine, du travail et du développement social reste l'un des ministères bénéficiant des plus faibles ressources, avec 0,034 % du total des allocations budgétaires pour assurer ses activités</p>	Aucune recommandation
Mozambique	Le ministère de la femme et des affaires sociales dispose de faibles ressources humaines et financières	Aucune recommandation
Algérie	Le poste de vice-ministre de la famille et de la condition féminine relève du ministère de la santé et ne dispose d'aucune autonomie ni de ressources pour agir de manière optimale	Aucune recommandation
Afrique du Sud	Le bureau de la condition de la femme au sein de la présidence ne dispose pas des capacités nécessaires pour exécuter ses fonctions efficacement et de manière judicieuse	Aucune recommandation
Lesotho	Les départements ministériels et les 10 districts ont des responsables des questions d'égalité des sexes mais ils sont considérés comme inefficaces et dépourvus de connaissances et de capacités en matière de processus et stratégies sexospécifiques	Aucune recommandation
Ghana	Le ministère de la femme et de l'enfant dispose de très faibles ressources. Les spécialistes des questions métropolitaines, municipales et de district n'ont pas le statut de hauts fonctionnaires et ne peuvent influencer les politiques et programmes	Aucune recommandation

Pays	Défis auxquels sont confrontées les institutions pour l'égalité des sexes au moment de l'évaluation	Réponse et mise en œuvre du Programme d'action national
Tanzanie (Rapport d'état d'avancement du MAEP non disponible)	<p>Les ministères disposent de responsables des questions sexospécifiques mais connaissent des limites dans leur capacité de traitement de la prise en compte de la problématique hommes-femmes</p> <p>Les mécanismes locaux et nationaux pour la promotion de la femme sont inadéquats.</p>	Le PAN a proposé le renforcement des capacités des points focaux chargés de la problématique hommes-femmes dans les communes, les districts et auprès des autorités locales.
Bénin	<p>Le ministère de la femme et de l'enfant a des effectifs réduits et de fréquents mouvements de rotation de personnel</p> <p>Le ministère bénéficie de très peu de fonds</p>	Le PAN a proposé des structures de renforcement des capacités en charge de la promotion de l'égalité des sexes. Aucun progrès dans cette voie n'a été signalé.
Mali	<p>Le ministère de la Promotion féminine, des Enfants et de la Famille ne dispose pas d'un budget suffisant pour exécuter sa mission</p> <p>Les points focaux pour les questions d'égalité entre les sexes n'ont pas de mandat clair ou d'autorité correspondante pour intégrer la parité là où ils sont basés</p> <p>L'allocation de ressources pour les préoccupations tenant compte de la problématique hommes-femmes est très faible ainsi, par exemple, les ressources ont chuté de 0,5 % à 0,3 % du budget de l'État entre 2006 et 2008</p>	Aucune recommandation
Sierra Leone	Les institutions pour l'égalité des sexes se heurtent aux faibles capacités opérationnelles et d'exécution, au manque d'appui logistique, à la décentralisation inadéquate et aux faibles ressources budgétaires	Aucune recommandation
Zambie	<p>La division genre et développement est confrontée à des problèmes de dotation en personnel et de contraintes de ressources qui l'empêchent d'accomplir efficacement son mandat</p> <p>Les parties prenantes ne sont pas très explicites sur le rôle qui devrait lui être dévolu</p>	

De toute évidence, les pays n'ont pas investi dans la construction d'institutions fortes pour assurer l'intégration des sexospécificités et la promotion des droits des femmes en Afrique. Les programmes d'action nationaux ne semblent pas avoir fait d'efforts notables pour remédier à ce manquement, ce qui pourrait freiner la propension du MAEP à lutter contre les contraintes systémiques et les obstacles à l'accélération de l'égalité des sexes en tant qu'objectif.

4.3 Participation et représentation dans la sphère publique

Au moment de l'évaluation, certains pays considérés comme des acteurs régionaux essentiels, tels que le Ghana, le Kenya, Maurice et le Nigéria affichaient de fortes disparités entre les sexes sur le plan de la représentation dans la sphère publique. Ces pays ne disposaient pas de mesures d'action positive formelles en faveur des femmes en tant que principes de gouvernance et d'égalité des sexes. Depuis lors la Constitution de 2010 du Kenya a intégré le principe de l'action positive mais le problème réside encore dans l'absence de mise en œuvre. Maurice a également souscrit à la discrimination positive.

Les Nations Unies¹¹⁶ estiment que les sociétés dans lesquelles les femmes sont exclues de la vie publique et la prise de décision ne peuvent être qualifiées de «démocratiques». L'inclusion et la participation significatives et substantielles des femmes dans la gouvernance et la fonction publique, sur un pied d'égalité avec les hommes, sont essentielles pour garantir l'expression et l'intégration des points de vues, des préoccupations et des expériences des femmes dans les mécanismes et les processus de prise de décisions cruciales. La Plate-forme d'action de Beijing note que:

« Lorsqu'elles occupent des postes politiques et de responsabilités aux niveaux des gouvernements et des organes législatifs, les femmes exercent une influence qui amène à redéfinir les priorités politiques, à inscrire dans les programmes politiques de nouvelles questions qui reflètent leurs préoccupations spécifiques, leurs valeurs et leurs expériences, et à répondre à ces préoccupations et à éclairer d'un jour nouveau les questions de politique générale »¹¹⁷.

Les femmes engrangent des gains numériques plus importants dans le secteur public que dans la sphère privée mais demeurent néanmoins sous-représentées dans l'ensemble, en dépit des lois et des politiques sur l'égalité dans tous les pays ayant fait l'objet d'une revue. C'est le cas même des pays qui signalent des proportions de femmes plus élevées que celles des hommes dans le secteur de l'éducation, notamment en Algérie et à Maurice. Aussi est-on fondé à penser que d'autres variables empêchent l'égalité voire l'équité dans la représentation des femmes dans les sphères publiques et se réfèrent aux obstacles socioculturels, religieux et politiques.

En effet, un petit nombre de pays ayant fait l'objet d'une évaluation a accompli des progrès remarquables dans l'augmentation de la représentation des femmes dans la gouvernance voire l'atteinte et le dépassement de l'objectif de 30 % de représentation parlementaire, notamment l'Afrique du Sud, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, comme indiqué dans le tableau¹¹⁸ ci-dessous. Cela dit, dans de nombreux autres pays, la représentation des femmes s'établit le plus souvent en dessous de 20 % dans les chambres législatives et bien plus en-deçà de ce taux dans l'exécutif. Certains pays ont récemment entrepris ou étendu les mesures d'action positive après l'exécution du Programme d'action national pour corriger les déséquilibres entre les sexes, quoique cela soit plus évident dans le domaine législatif que dans toute autre sphère.

116 CEDEF/CEDAW Recommandation générale No 23 A/52/ 38, paragraphe 14.

117 Paragraphe 182.

118 La colonne sur les réponses du PAN est incomplète faute d'accès aux rapports pertinents d'état d'avancement de la mise en œuvre du PAN. Les chiffres des parlements actuels proviennent du site Web de l'Union inter parlementaire "Women in Parliament" <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

Tableau 7: Représentation des femmes dans les parlements et les gouvernements au moment de l'évaluation et au 1^{er} août 2014

Pays	Ministres	Membres du Parlement	Mesure d'action positive au moment de l'évaluation	Changement après la mise en œuvre du Programme d'action national
Maurice	10 %	17,4 %	Aucune.	La représentation des femmes au Parlement se situe à 18,8 %. Deux femmes seulement sont ministres soit 8 % du Gouvernement. Une nouvelle loi sur les quotas hommes-femmes a été adoptée et le tiers au moins des candidats aux élections locales doivent être des femmes. Seuls 6,4 % des conseillers municipaux et des villageois sont des femmes.
Mozambique	25,9 %	39,2 %	Quotas établis par le FRELIMO de 30% des sièges au niveau des conseils locaux au titre de l'action positive.	Il n'y a pas eu d'autre cycle électoral depuis l'évaluation.
Nigéria	Chiffres non disponibles	7,0 % 7,3 % au Sénat 6,4 % à la Chambre des Représentants	Le document de la stratégie nationale d'autonomisation et de développement promeut la discrimination positive et 30% de représentation des femmes, le cas échéant.	La représentation des femmes au Parlement est de 6,7% et de 31% au Gouvernement.

Afrique du Sud	45 %	33 %	Action positive pratiquée par les partis politiques.	<p>Le Congrès national africain a élevé la barre à un minimum de 50 % de représentation des femmes dans toutes les structures du gouvernement. Cet appel n'a pas été suivi ni la représentation proportionnelle du système de « rayures de zèbre » sur la liste du parti, à savoir l'alignement systématique d'une candidature femme après celle d'un homme. Cent quinze (46 %) des 249 sièges de l'ANC au niveau national sont tenus par des femmes, soit 4 % de moins qu'en 2009</p> <p>La représentation des femmes au parlement est actuellement de 40,8 % et de 41% dans les cabinets ministériels. La proportion des femmes premières ministres provinciales a chuté de 55 % en 2009 à 22% en 2014. Lors des élections locales de 2011, la représentation des femmes est passée de 40 % à 38 %.</p>
Rwanda	32 %	49 %	<p>Action positive dans tous les organes de prise de décision dictée par la loi</p> <p>Les partis politiques sont tenus de réserver 30 % des postes aux femmes.</p>	Le Parlement rwandais compte actuellement 68,3 % de femmes.
Ouganda	Ministres 28 % Ministres déléguées 13,6%	35 %	<p>L'action positive est garantie aux termes de la Constitution, qui fixe des quotas de 30 % à tous les niveaux.</p> <p>La loi sur les élections des gouvernements locaux réserve un tiers des postes de conseillers élus aux femmes.</p>	Aucune nouvelle élection n'a eu lieu depuis la dernière évaluation.

Kenya	11,54%	8,3 %	<p>Quoique non applicable au moment de l'évaluation, le projet de constitution contenait des dispositions pour réduire le déséquilibre dans la représentation des femmes en leur garantissant au moins un tiers des sièges parlementaires aux femmes.</p>	<p>Tous les ministères doivent veiller à ce que les femmes représentent 30 % de l'ensemble des fonctionnaires nouvellement recrutés.</p> <p>Les présidentes de Maendeleo Ya Wanawake aux niveaux provincial, du district et des divisions administratives locales devant être cooptées comme membres automatiques de tous les comités provinciaux, de district, institutionnels de développement et de coordination du VIH/sida pour suivre et influencer le développement qui profite aux femmes et aux enfants.</p> <p>La représentation des femmes au Parlement est de 19,1 % de même qu'au Gouvernement.</p>
Algérie	Information non disponible	7,7 % 6 % au Parlement, 3 % au Sénat	Aucune.	<p>La représentation des femmes au Parlement est de 31,6 %. Suite à une décision jugée « historique » par les Nations Unies, sept femmes ont été nommées au gouvernement. Une nouvelle loi votée en 2012 prévoit un système de quotas pour la participation des femmes au Parlement.</p>

Lesotho	32 %	22 %	<p>La loi (Amendement) sur les élections du gouvernement local de 2005 réserve au moins 30 % des sièges des conseils locaux aux femmes.</p>	<p>La représentation des femmes au Parlement est de 26,7 % et de 39 % au gouvernement. 67 % des ministres délégués sont des femmes.</p> <p>Le Lesotho est classé premier en Afrique sub-saharienne pour l'indice sur l'inégalité entre les sexes, et huitième au niveau mondial pour la réduction de l'écart entre les sexes de 76,8 % en 2010*.</p> <p>La loi sur les élections de l'Assemblée nationale de 2011 stipulait qu'un tiers des sièges du gouvernement local devait être réservé aux femmes.</p>
Ghana	Information non disponible	7,9 %	<p>La politique d'action positive de 1998 exige:</p> <p>50 % des nominations du gouvernement aux assemblées de district dévolues aux femmes</p> <p>40 % de représentation de femmes à tous les niveaux de gouvernance, dans les conseils et au Conseil d'État.</p> <p>20 % du Fonds commun de l'Assemblée de district consacrés aux programmes de lutte contre la pauvreté qui ciblent les femmes.</p>	<p>La politique d'action positive visant à nommer 30 % de femmes aux postes décisionnels à tous les niveaux du gouvernement n'est pas suivie</p> <p>Les militantes ghanéennes ont compilé une liste de candidates potentielles qui pourraient être sollicitées par le gouvernement pour des postes de service public.</p> <p>La représentation des femmes au Parlement est de 10,9 %.</p>
Tanzanie		30,3 %	<p>La Constitution de 1997 réserve jusqu'à 30 % des sièges de l'Assemblée nationale aux femmes.</p> <p>La loi sur les élections du gouvernement local réserve un tiers des postes de conseillers élus aux femmes.</p>	<p>La représentation des femmes au Parlement est de 36 %.</p>

Éthiopie	7,1 %	21 %	Aucune politique d'action positive n'est mentionnée dans le rapport d'examen de pays.	La représentation des femmes est de 27,8 %.
Burkina Faso	14 %	15,3 %	Aucune politique d'action positive n'est mentionnée dans le rapport d'examen de pays.	<p>L'Assemblée nationale a voté une loi en avril 2009 fixant des quotas pour les élections législatives et municipales.</p> <p>La loi exige que les partis politiques garantissent au moins 30% de représentation de femmes parmi leurs candidats.</p> <p>La représentation des femmes au Burkina Faso est de 18,9 %.</p>
Bénin	23%	6%	Pas de loi sur l'action positive.	<p>La représentation des femmes est actuellement de 8,4%</p> <p>En 2010, le Gouvernement a fixé un quota de 20% en faveur des femmes sur toutes les listes des partis pour les élections parlementaires. La Cour constitutionnelle a annulé cette décision pour les motifs que les quotas de candidates violent le principe de l'égalité des sexes garanti par la Constitution.</p> <p>Les élections de 2011 se sont déroulées sans quotas de femmes sur les listes des partis, ce qui explique le faible nombre de candidatures féminines.</p>
Mali	18 %	10 %	La Charte des partis politiques demande aux partis de prévoir la répartition de 10 % des fonds réservés au financement des partis au prorata du nombre de femmes élues sur leur liste.	La représentation des femmes est de 9,5 %.

Sierra Leone	8 %	14,5 %	Pas de politique d'action positive.	La représentation des femmes au Parlement est de 12,1 % La représentation des femmes au gouvernement est de 11 %.
Zambie	19,2 %	15 %	Aucune loi sur l'action positive dans la sphère politique**.	La loi sur la Conférence constitutionnelle nationale prévoit la nomination d'au moins 30 % de représentantes de femmes lorsque les institutions sont appelées à soumettre des représentants. La représentation des femmes au Parlement est de 10,8%.

* <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11484&LangID=E>.

** Une politique foncière prévoit cependant une action correctrice en faveur des femmes et énonce des mesures visant à attribuer 30% de l'ensemble des terres disponibles aux femmes. Une dynamique s'est également installée et les organisations de la société civile entreprennent des programmes en appui à l'introduction d'une parité de 50-50 dans la prise de décision avec le concours du mécanisme national pour l'égalité des sexes.

Le tableau ci-dessus se fonde sur les indicateurs les plus réalisables provenant des rapports d'examen de pays, d'autant que d'autres indicateurs ont été recensés de manière incohérente.

Dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Mali, le Nigéria et la Sierra Leone, le taux de représentation des femmes au Parlement a chuté, en dépit des engagements progressifs contenus dans les programmes d'action nationaux. Par exemple, le rapport d'examen de pays du Nigéria indique que les femmes représentent 49,6 % de la population, qu'elles sont responsables de la production de plus de 70 % de l'approvisionnement alimentaire de la nation et pourtant leur taux de participation à la gouvernance et à la prise de décision est inférieur à 5 %; les femmes sont également sous-représentées dans les nominations à des organismes parapublics à l'échelle étatique et fédérale, et comme ambassadeurs. Dans certains cas, les postes des bureaux du Commissaire aux affaires féminines mis en place au niveau de l'État n'avaient pas été pourvus, étaient inexistantes, ou occupés par un commissaire de sexe masculin.

4.3.1 L'action positive en politique

Les femmes sont nettement sous-représentées dans la vie électorale / politique de la plupart des pays ayant fait l'objet d'une revue, ce qui accrédite la conclusion du rapport d'examen de pays du Bénin: « En politique, les femmes sont souvent diabolisées ». Cette déclaration pourrait très bien s'appliquer à plusieurs autres pays évalués et renforce la perception¹¹⁹selon laquelle les hommes, dans la quasi-totalité des cultures, sont socialisés de façon à voir la politique comme un domaine qui leur revient de droit dans lequel ils ont toute latitude d'agir. Même lorsque des mesures d'action positive ont contribué à la présence des femmes et accru le rôle de chef de file des femmes dans les arènes politique, publique et sociale, cela n'a pas toujours été en corrélation avec la qualité de la prise de décision. Dans bien des cas, comme en témoigne le rapport d'examen de pays du Nigéria, les hommes tout comme les femmes considèrent la participation des femmes en politique comme un comportement déviant. Il est probable que les stéréotypes de cette nature aient conduit à l'exclusion des femmes et expliquent leur faible présence dans les sphères publique et politique.

119 Matland, Richard (2005). "Explaining women's representation: The role of legislative recruitment and electoral systems". EGM/EPWD/2005/EP.4. 12 décembre 2005. Inter-Parliamentary Union (IPU) Expert Group meeting on equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership. 24-27 octobre 2005, p. 2.

Les mesures d'action positive sont primordiales pour surmonter les obstacles à la participation des femmes. Il est avéré¹²⁰ que les quotas peuvent influencer positivement sur la représentation des femmes. C'est le cas du Rwanda, qui est à la tête du classement mondial en ce qui concerne la représentation des femmes au Parlement. En effet, les quotas mis en place dans le cadre de la discrimination positive ont été utilisés dans tous les pays avec une bonne représentation des femmes dans les assemblées législatives, comme indiqué dans le tableau précédent.

Quels sont les seuils souhaitables de participation des femmes à la vie publique? La Plate-forme de Beijing désigne une « masse critique » de femmes dirigeantes, cadres et gestionnaires. La Recommandation générale 23 fait référence aux études qui démontrent que lorsque la participation des femmes atteint 30 % à 35 %, elle constitue une masse critique qui peut avoir un véritable impact sur le style et le contenu politique des décisions et redynamiser la vie politique. Cette logique a trouvé un écho dans le mouvement des femmes et se traduit dans les quotas institutionnels ou la représentation proportionnelle des femmes, qui vise à garantir qu'une minorité conséquente de femmes se retrouve bien placée pour influencer la législation en faveur des femmes.

Peu de pays ayant fait l'objet d'une évaluation peuvent susciter ce type de démarche dynamique qui consiste à dépasser un nombre seuil significatif de dirigeantes, bien que le Rwanda et l'Afrique du Sud se distinguent dans ce domaine comme pays phares, respectivement dans le législatif et l'exécutif. Les rapports d'examen de pays du Mozambique, du Rwanda, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda illustrent clairement que l'établissement de quotas de femmes à des fonctions publiques a eu des résultats positifs dans l'augmentation de la représentation des femmes, bien qu'il n'y ait aucune preuve de corrélation entre cet aspect et les résultats pour influencer les lois, les politiques et les programmes en faveur des femmes. Le rapport d'examen de pays de l'Ouganda indique que, dans l'ensemble, les mesures d'action positive doivent aller au-delà du quantitatif vers une participation substantielle à l'établissement de programmes et la prise de décision.

La majorité des rapports d'examen de pays montrent une piètre performance dans la réalisation de l'objectif de 30% de représentation féminine dans divers secteurs, comme indiqué dans le tableau 8. Dans de nombreux rapports d'examen de pays, les raisons avancées pour justifier pourquoi les femmes ne prennent pas de postes dans la fonction publique ou n'y sont pas nommées sont, entre autres, le manque de capacités, la timidité et la peur, ainsi que le manque de confiance en soi ou de soutien de la part des autres femmes. Ces aspects ne peuvent pas être surmontés simplement par des lois et des politiques, mais nécessitent une action à plus long terme des diverses parties prenantes, notamment les organisations de la société civile, les partis politiques, le gouvernement ainsi que les dirigeants communautaires et les leaders d'opinion.

Le concept de « masse critique » a cependant été discrédité car jugé un peu simpliste, puisqu'il met les femmes dans un groupe homogène d'acteurs politiques ayant des intérêts communs. Il existe en effet plusieurs cas où une représentation accrue des femmes au Parlement s'est révélée contreproductive ou antagoniste pour influencer les lois et politiques et il est admis¹²¹ que les femmes si minoritaires, peuvent finir par se conformer aux normes, idéologies de partis et positions masculines dominantes. Par contre, des « acteurs essentiels » sont nécessaires – femmes et hommes à titre individuel ou en groupes – qui initient et défendent¹²² les politiques favorables à l'égalité des sexes ou les mesures ou postes législatifs qui les influenceront.

120 Idem supra.

121 Childs S et L Krook (2009). "Analysing women's substantive representation: From critical mass to critical actors." *Government and Opposition*, Vol. 44, No. 2, pp. 125-145.

122 Idem supra.

Il est impératif que les femmes et les associations de femmes¹²³ s'engagent à influencer la politique actuelle dans le sens de l'égalité des sexes. Une telle démarche exige une formation soutenue¹²⁴ des femmes et des filles en plaidoyer, collecte de fonds, qualité de chef, estime de soi, art oratoire, affirmation de soi, campagne politique et processus électoral. Il ressort des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP dans des pays tels que le Ghana, le Lesotho, le Mozambique et l'Ouganda que des actions concertées sont menées pour stimuler les initiatives estampillées action positive.

4.3.2 Partis politiques

Les partis politiques sont un tremplin essentiel pour la présence des femmes à des postes de direction et la représentation des intérêts et positions des femmes. Cependant, une étude des rapports d'examen de pays enseigne que, dans la majorité des pays, les listes des candidats établies par les partis ont tendance à renforcer les schémas discriminatoires à l'égard des femmes, d'exclusion et de subordination aux collègues masculins. Dans ce contexte, les règles du parti s'appliquant indifféremment aux deux sexes sont manipulées au profit des hommes, comme en témoigne la situation au Nigéria où la mission d'évaluation pays a été informée que les femmes qui souhaitent se présenter aux primaires dans le cadre des structures des partis ont été invitées à se désister¹²⁵ au profit d'un candidat de sexe masculin parce que l'on estime que les candidatures masculines sont plus susceptibles d'attirer des voix. Quelques programmes d'action nationaux engagent des réformes juridiques dans ce sens, bien que seule l'Afrique du Sud rapporte des résultats concrets à cet égard.

La Plate-forme de Beijing exige¹²⁶ que les partis politiques examinent leurs structures et procédures pour éliminer toute discrimination contre la participation des femmes, formuler des initiatives visant à encourager leur participation, intégrer les questions sexospécifiques dans leur programme politique et veiller à ce que les femmes s'impliquent dans la direction des partis politiques sur un pied d'égalité avec les hommes. Ainsi, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Mozambique et le Rwanda se sont engagés à renforcer la parité des sexes dans les partis politiques par des obligations juridiques (au Mozambique et en Afrique du Sud, il ne s'agit pas des postes officiels au gouvernement, mais plutôt de fonctions au niveau des partis). Cependant, dans la pratique, ces obligations ne sont guère respectées, comme on le constate dans les pays où des élections ont eu lieu après l'évaluation. La Cour constitutionnelle du Bénin a même soutenu que les lois sur les quotas de femmes étaient inconstitutionnelles.

4.3.3 Fonctions administratives, judiciaires et autres nominations à des postes publics

La Recommandation générale 23¹²⁷ de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes étend l'application du pouvoir politique aux pouvoirs législatif, judiciaire, exécutif, et administratif, y compris l'élaboration des politiques aux niveaux local, national régional et international. En outre, ce concept s'applique à l'implication et la participation des femmes aux activités des organisations et associations de la société civile.

Tout comme dans le cas des mandats électifs, les femmes sont sous-représentées dans tous les secteurs de la fonction publique. Les raisons de cette sous-représentation ne sont pas suffisamment développées dans les rapports d'examen de pays, mais certains pays mentionnent les barrières sexospécifiques socialement construites auxquelles les femmes sont confrontées. Les rapports d'examen de pays du Bénin, du Mali et de la Sierra Leone indiquent que la charge de travail laisse peu de temps aux femmes

123 Miranda, Rosa (2005). "Impact of women's participation and leadership on outcomes". p.3. EGM/EPWD/2005/EP.7 12 IPU Réunion du Groupe d'experts de l'UIP/IPU.

124 Recommandation générale 23.

125 Rapport MAEP d'examen de pays du Nigéria, No 8, p. 123.

126 Objectif stratégique G.1 Par. 190.

127 Recommandation générale 23, paragraphe 7.

pour mener activement des activités publiques et politiques, et cela procède en soi de la discrimination sexiste.

Au Bénin, la participation plus faible des femmes est attribuable, entre autres, à la lourde charge de travail, la répartition inégale du travail rémunéré et non rémunéré entre les hommes et les femmes et le manque de structures de garde d'enfants telles que les garderies. Même en Sierra Leone, où la structuration des circonscriptions électorales des gouvernements locaux est saluée et qualifiée de pratique louable en faveur de la participation des femmes à la gouvernance décentralisée, les femmes ne sont pas concrètement engagées dans les circonscriptions en raison de la charge des multiples rôles liés aux inégalités de genre.

Les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP font peu mention des mesures prises par les pays pour essayer de résoudre la question de la participation des femmes à des fonctions électives. Il reste que le Kenya a fait des progrès encourageants après l'évaluation en prenant un arrêté pour que tous les recrutements de la fonction publique réservent 30 % des postes aux femmes. Au Ghana, dans ce qui est probablement une pratique majeure, des militants pour l'égalité des sexes ont dressé une liste de candidates potentielles qui peuvent être appelées par le gouvernement à occuper certains postes dans la fonction publique.

Le taux de nomination des femmes à des postes de haut rang comme ministre ou ministre déléguée est bien faible. Les données sur les nominations de femmes à de hautes fonctions, notamment celles d'ambassadeur, secrétaire permanent et membres ou chefs d'institutions publiques, sont difficiles à recueillir, ce qui dénote une absence de capitalisation des données désagrégées par sexe en Afrique.

4.3.4 Institutions traditionnelles

Les autorités et les institutions traditionnelles jouent un rôle important dans les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends et les stratégies visant à influencer et façonner le rythme des évolutions culturelles. Beaucoup de ces institutions servent malheureusement de bastions de normes patriarcales de domination masculine et ne sont pas parvenus à adopter des normes progressistes favorables aux droits des femmes. Dans de nombreux pays, ces institutions culturelles ou traditionnelles ne souscrivent nullement aux normes d'égalité des sexes. Plusieurs rapports d'examen de pays reconnaissent la nécessité de transformer les systèmes traditionnels de gouvernance politique de façon à ce qu'ils se conforment aux principes de dignité et de non-discrimination des droits humains, notamment en matière d'égalité des sexes.

En Sierra Leone, les obstacles liés au patriarcat se posent en opposition à l'autonomisation politique des femmes. Le rapport d'examen de pays de la Sierra Leone illustre¹²⁸ le cas d'une candidate, Elizabeth Simbiwa Sogbo-Tortu, qui a été disqualifiée pour l'élection du **Paramount Chief** parce qu'elle est une femme, en violation de la section 8 de la Loi sur la chefferie (2009). Les tribunaux ont finalement annulé cette pratique. Il faudrait que davantage de décisions juridiques de ce type et de plaidoyers favorables au bénéfice de l'égalité des sexes émanent de ces institutions traditionnelles pour que les pratiques qui sont contraires à l'égalité des hommes et des femmes dans la sphère publique et sociale n'évoluent.

Organisations de la société civile

La participation des femmes dans le domaine public comprend, entre autres, les activités des femmes dans les associations et les organisations de la société civile. Les femmes ont eu recours à des structures autonomes parallèles en réponse à leur exclusion des structures traditionnelles du pouvoir, et les organisations non-gouvernementales leur offrent d'importants débouchés. La plupart des rapports

128 MAEP. "The Country Review Report of Sierra Leone" No 15. p. 156.

d'examen de pays font brièvement mention des interventions critiques des organisations de la société civile qui, très souvent, font la promotion de précieux programmes d'égalité des sexes et présentent clairement des questions qui s'inscrivent en droite ligne de la réalisation des objectifs de parité des sexes du MAEP. Le faible accent mis sur les organisations de la société civile est imputable à l'ancien questionnaire du MAEP qui a minimisé le travail de fond de ces organismes.

Il est toutefois indéniable que les organisations de la société civile apportent une plus-value et tous les programmes d'action nationaux les reconnaissent comme parties prenantes de la mise en œuvre. Dans les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du Mozambique et de l'Ouganda, le rôle prépondérant des organisations de la société civile dans la réalisation et la promotion des objectifs de parité est reconnu. Par exemple, le premier rapport de mise en œuvre au Mozambique fait directement référence aux pressions exercées par le mouvement des femmes avec des résultats positifs¹²⁹ tels que le vote par le Parlement de la loi sur la violence domestique 29/2009 à la suite des activités de mobilisation de la société civile, notamment une pétition faite par les organisations de défense des droits humains des femmes, dirigées par le *Fórum Mulher* (Forum de femmes).

4.4 Participation aux activités du secteur informel

4.4.1 Accent insuffisant

Une analyse de la plupart des rapports d'examen de pays fait apparaître une documentation disparate des expériences des femmes dans l'informel, en dépit de leur forte présence dans ce secteur. Leur participation porte sur le travail dans les industries artisanales, la sphère domestique, le petit commerce ou les petites entreprises, l'agriculture à petite échelle et le secteur agricole. Comme indiqué dans le rapport d'examen de pays du Burkina Faso, la nature de ces activités offre peu de diversification mais quelques innovations.

Le secteur informel se caractérise par la faiblesse ou l'absence de réglementations gouvernementales sous forme de lois, politiques et programmes visant à protéger les droits des femmes ou à promouvoir leurs intérêts et préoccupations. On y constate par ailleurs une absence générale de données ventilées par sexe pour guider l'analyse des tendances, la planification et la programmation en vue d'améliorer la situation des femmes dans ce secteur.

Dans la quasi-totalité des pays ayant fait l'objet d'une évaluation, les femmes dominent le secteur informel. Les raisons de la présence industrielle des femmes dans ce secteur ne sont pas correctement formulées dans les rapports d'examen de pays. Dans certains cas, il est cependant indéniable que la plupart des femmes sont limitées principalement aux activités du secteur informel en raison de leur faible niveau d'éducation et de leur statut subalterne dans la société. En Algérie, la participation des femmes aux activités du secteur des entreprises a été entravée par les préjugés religieux et culturels et elles ne sont pas parvenues à trouver de bons emplois dans le secteur privé, malgré leur niveau élevé d'instruction.

4.4.2 Faibles protections

Le secteur informel en Afrique est, au mieux, rudimentaire. Comme l'indique le rapport d'examen de pays du Burkina Faso: « Le secteur informel est basé sur des valeurs socioculturelles et le mode traditionnel d'organisation socioéconomique »¹³⁰. En d'autres termes, peu de programmes et d'interventions visant à soutenir les femmes dans le secteur informel en Afrique ont été mis en place. Le rapport d'examen de

129 Forum national du MAEP du Mozambique (2013). "Progress report on the implementation of the National APRM Programme of Action 2010 – 2012". p. 39.

130 MAEP (2008). "Country review report of Burkina Faso". No 9; pp. 27-8. Disponible sur http://aprm-au.org/sites/default/files/Country%20Review%20Report%20Burkina%20Faso%20%28English%29%20No%209%20December%202009_0.pdf.

pays du Burkina Faso constate que le secteur informel assure plus de 30% du PIB et fournit plus de 70% des emplois non-agricoles. Bien que les femmes soient importantes pour les industries du commerce et l'artisanat, les normes sociales de discrimination sexiste et l'exclusion amoindrissent la productivité des femmes au quotidien.

Les contributions adéquates nécessaires pour aider les femmes à devenir des entrepreneurs prospères font défaut. Au Burkina Faso, l'on a noté que « la femme burkinabè joue un rôle économique certain, mais qui est invisible et pas bien pris en compte dans les systèmes comptables et budgétaires nationaux »¹³¹. Autre exemple, celui des femmes entrepreneurs de Tanzanie qui sont confrontées à des difficultés, notamment le fait d'habiter dans des zones à faible croissance, les obstacles socioculturels et les barrières juridiques, réglementaires et administratives. Les femmes actives dans les affaires et activités commerciales sont très souvent en butte au manque de compétences organisationnelles, de réseaux ou de marchés, et surtout ne parviennent pas à obtenir des facilités de crédit pour mener à bien des activités génératrices de revenus.

Un bon nombre de recommandations formulées dans les rapports d'examen de pays demandent instamment aux gouvernements de faciliter le passage de l'emploi des femmes du secteur informel vers le secteur formel, en reconnaissance du fait que le secteur informel offre peu de protections ou d'avantages significatifs aux femmes. Les disparités sont notamment manifestes dans l'absence de lois du travail équitables et la non-application de ces lois lorsqu'elles existent. Dans bon nombre de pays (comme les rapports d'examen de pays du Kenya et de Maurice le soulignent), c'est dans le secteur informel que des violations telles que les différentiels de salaires, la discrimination en matière de recrutement, le harcèlement sexuel, le refus de prestations de maternité et l'absence de régimes de sécurité sociale sont aggravées.

Certains rapports d'examen de pays font valoir que, même si les femmes sont considérablement impliquées dans le secteur informel, elles ne sont pas entrepreneures. Peu de cas de réussite de femmes, lettrées ou illettrées, ont été signalés dans ce secteur. Seules les « Mama Benz » entrepreneurs au Bénin (commerçantes du secteur informel gagnant des montants de l'ordre de dizaines de millions de francs, même si elles sont analphabètes et manquent de formation) sont mises en évidence¹³² et considérées comme un modèle de bonne pratique exceptionnel. Cependant, même dans l'exemple des Mamas Benz, rien n'indique que des mesures gouvernementales ont été prises pour intensifier leurs contributions grâce à la mise en place d'environnements politiques ou de mesures d'encouragement.

Les rapports d'examen de pays et les programmes d'action nationaux révèlent les interventions publiques prévues et réalisées dans ce secteur, mais sans que cela ne cadre, le plus souvent, avec une dimension ou une perspective sexospécifique. Il est néanmoins avéré que certaines initiatives tenant compte de la problématique hommes-femmes peuvent être réalisées dans le cadre de la promotion du bien-être des femmes dans le secteur informel. Un mécanisme de subvention agricole qui permet aux femmes d'avoir accès aux intrants a été instauré en Tanzanie. Au Burkina Faso, les maisons pour femmes installées dans au moins 20 provinces pauvres visent à fournir des moyens pour des formations professionnelles et des compétentes aux femmes pour qu'elles apprennent un métier et qu'elles puissent subvenir aux besoins de leurs familles. Au Ghana, le ministère de la femme et de l'enfant a introduit des programmes de microcrédit qui visent exclusivement les femmes rurales entrepreneures. Le ministère s'engage à travers un fonds d'investissement social, un fonds d'investissement et de développement des exportations, un projet de développement rural communautaire, une facilité de prêt de garantie des exportations-importations et un mécanisme de prêt.

131 Idem supra, p. 150.

132 MAEP (2008). "APRM Country Review Report. Republic of Benin". No. 6, p. 198. Disponible sur http://aprm-au.org/sites/default/files/Country%20Review%20Report%20No.%206%20-%20Benin%20%28English%29%20January%202008_0_0.pdf.

4.5 Accès aux ressources

Cette section examine la situation de l'accès des femmes aux ressources principalement la terre, les revenus, les finances, l'emploi et la propriété.

a. Entreprise de financement

L'une des raisons pour lesquelles les femmes ont tendance à affluer dans le secteur informel est que le capital de démarrage peut être minime, voire s'étendre aux biens et services en nature, tels que l'élevage, la nourriture, les produits agricoles, les emplois subalternes ou les travaux domestiques, la couture ou la cuisson des aliments. La disponibilité de microcrédits ou d'autres financements est indispensable pour la promotion du travail et de l'emploi des femmes, en particulier dans le secteur informel et est essentielle pour catalyser la propension des femmes à devenir entrepreneures et, finalement opérer la transition vers le secteur formel. La plupart des rapports d'examen de pays indiquent que les gouvernements disposent de programmes et de politiques sur la microfinance, bien que ceux-ci, dans leur grande majorité, s'appliquent indifféremment aux deux sexes d'autant que seuls quelques gouvernements ont élaboré des programmes et des stratégies de promotion spécifiques aux femmes.

Le manque d'accès aux ressources financières limite l'entrepreneuriat féminin. La plupart des rapports ne donnent pas beaucoup de détails sur les entreprises dirigées par des femmes, mais, par exemple, le rapport de l'Afrique du Sud démontre qu'elles n'obtiennent pas de bons résultats. Le rapport indique que le manque d'accès à la terre est aggravé par les pratiques sociales et culturelles discriminatoires; le programme de réforme agraire a jusqu'ici été lent et inefficace en ce qui concerne les femmes rurales. Par ailleurs, des difficultés d'accès aux facilités de crédit sont perceptibles. Ces facteurs ont créé un environnement difficile pour les femmes du secteur informel.

Au Burkina Faso, l'action positive est pratiquée dans certains cas pour aider les femmes à obtenir un crédit sans garantie, mais plutôt en fonction de leur personnalité et grâce aux cautions solidaires d'associés membres de groupements et d'associations de femmes entrepreneures auxquelles elles appartiennent. Il n'empêche que les mesures d'action positive dans ce secteur sont rares. En Algérie, un nombre croissant de petites entreprises est dirigé par des jeunes, en particulier des jeunes femmes, mais la lenteur et la complexité des procédures d'accès au financement de microcrédit, conjugué avec le manque de suivi et d'appui au profit des jeunes bénéficiaires, a conduit les femmes à revenir au travail informel comme la couture, la transformation alimentaire ou les travaux ménagers. En Tanzanie, les femmes entrepreneures sont principalement concentrées dans les zones à faible croissance et ont des revenus financiers inférieurs à ceux de leurs homologues masculins en raison des obstacles juridiques, réglementaires et administratifs.

Les institutions financières traditionnelles ne financent pas le type d'activités auxquelles les femmes se livrent dans le secteur informel et les conditions de prêt inflexibles des banques commerciales ne sont guère propices à l'emprunt par des femmes. Les forts taux d'analphabétisme, ajoutés à l'absence de compétences en affaires, comptabilité, marketing et capacités organisationnelles, empêchent les femmes d'accéder aux financements indispensables pour des activités génératrices de revenus. Le manque d'accès à l'aide financière des établissements de crédit limite la capacité des femmes à créer des entreprises et freine l'émergence de leur plein potentiel; les femmes sont obligées de recourir aux services de microfinance ou aux institutions de microcrédit, aux montants insuffisants¹³³ pour fournir des ressources notables telles que les technologies qui permettent de gagner du temps et l'infrastructure, entre autres. Les institutions de microfinance apportent une aide indispensable, mais elles accordent de petits montants et parfois renforcent la discrimination en exigeant l'approbation du conjoint pour

133 MAEP (2008). "Rapport d'examen de pays du Burkina Faso". No 9, p. 348.

l'octroi des prêts (noté dans le rapport d'examen de pays du Mozambique) subordonnant ainsi les femmes à la mainmise des hommes.

Comme mentionné ci-dessus, certains gouvernements ont mis en place des programmes et des mécanismes de microcrédit pour promouvoir le secteur informel, mais seuls quelques-uns de ces programmes sont conçus dans le souci spécifique de promouvoir les activités des femmes. Même dans des pays comme le Ghana, le Mozambique et l'Ouganda, où des initiatives sexospécifiques ont été formulées pour aider les femmes dans le secteur informel, les lacunes se révèlent assez importantes. Au Mozambique, les femmes se rassemblent pour former des sociétés d'épargne et lever les fonds nécessaires, mais peu d'analyses sont réalisées sur les résultats obtenus.

Peu de pays ont abordé ces questions sous l'angle sexospécifique après l'évaluation réalisée dans le cadre du Programme d'action national. Seule l'Afrique du Sud indique avoir institué un fonds en faveur des femmes entrepreneures en réponse aux questions soulevées dans son programme d'action national, tandis que le Ghana a mis en place un système de microcrédit pour les femmes âgées. Peu d'informations sont fournies sur l'importance des fonds et leur impact. En Afrique du Sud, un fonds pour les femmes destiné à appuyer les femmes entrepreneures a été créé par le Groupe de travail présidentiel sur les femmes.

b. Terre

La terre est un élément fondamental des ressources et un facteur de production pour les hommes et les femmes. Bien que le droit de posséder des terres soit formellement garanti aux femmes, il ressort de la quasi-totalité des rapports d'examen de pays, une énorme différence dans l'effectivité de l'accès à la terre, son contrôle et sa possession par les femmes dans presque tous les pays. Les hommes représentent 85 % des propriétaires des terres agricoles¹³⁴ en Afrique subsaharienne.

Les rapports d'examen de pays révèlent que même lorsqu'une politique foncière positive a été adoptée, comme dans les cas de l'Ouganda et de la Zambie, invariablement les femmes ne possèdent ni ne contrôlent équitablement les terres. Les moyens habituels de propriété de la terre, que ce soit par héritage ou par achat, s'appliquent aux hommes plus qu'aux femmes et ces dernières sont plus ou moins privées de leurs droits ou même en ont l'usufruit en qualité d'occupantes tolérées. Dans la plupart des pays d'Afrique, la terre est détenue selon des normes coutumières qui empêchent souvent les femmes d'y accéder.

La multiplicité des régimes juridiques, culturels et religieux aggravent la situation des droits des femmes à la propriété foncière. Bien que les femmes puissent être autorisées à cultiver la terre pour l'agriculture de subsistance, les hommes sont chefs de ménage et possèdent les moyens de production et de reproduction: la terre et les femmes¹³⁵. Ceci ne fait aucun doute au Lesotho où la terre en zones rurales est détenue selon les pratiques coutumières, ce qui signifie que la famille est dirigée par un homme qui a le contrôle des biens de la famille, qui doivent être en son nom; les femmes n'accèdent donc principalement à la terre que par les hommes. Au Burkina Faso, le rapport d'examen de pays souligne que l'on attribue aux femmes des terres pour l'agriculture de subsistance, souvent dans des zones infertiles, mais elles peuvent leur être retirées à tout moment. Les femmes sont sous-représentées dans les structures villageoises qui traitent des questions foncières et ne parviennent pas à influencer la prise de décision en leur faveur. Elles sont donc confinées au secteur agricole et aux industries rurales non rentables.

En Éthiopie, le Gouvernement a pris des initiatives visant à promouvoir la propriété conjointe des terres pour les hommes et les femmes. Un ensemble de mesures sur la promotion des femmes et le

134 PNUD (2012). Rapport sur le développement humain en Afrique 2012: Vers une sécurité alimentaire durable New York, p. 126.

135 Idem supra, p. 345.

changement ont contribué à la promotion de la propriété conjointe des terres en zones rurales, facilité le crédit rural et fourni des programmes de vulgarisation aux ménages dirigés par des femmes. Il s'agit là d'une étape positive vers la promotion d'entreprises dirigées par des femmes.

Cercle vicieux: La plupart des rapports d'examen de pays attribuent l'impuissance des femmes à accéder à la terre aux normes patriarcales et traditionnelles d'acquisition des terres. Cette situation est aggravée par le manque de capacités des femmes (qui sont souvent traitées comme des mineures juridiques et constituent la majorité des pauvres) dans l'achat des terres de plein droit.

Au niveau de la famille, la non possession de terres et d'autres ressources prive les femmes du contrôle du produit de la terre, avec pour résultat, dans certains cas, l'insécurité alimentaire et humaine.

Les rapports d'examen de pays du Ghana, du Kenya et de l'Ouganda soulignent la nécessité d'engager des réformes juridiques visant à promouvoir la réforme agraire et redistribuer la propriété pour permettre l'égalité d'accès et de contrôle, mais sans que la perspective sexospécifique soit mentionnée. Le rapport de mise en œuvre du MAEP au Kenya souligne l'introduction de réformes politiques à cet égard, mais ne traite pas de ces questions sous l'angle de la parité des sexes.

c. Emploi

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹³⁶ dans son préambule note que « dans les situations de pauvreté, les femmes ont un minimum d'accès à l'alimentation, aux services médicaux, à l'éducation, à la formation, ainsi qu'aux possibilités d'emploi et à la satisfaction d'autres besoins. »

L'égalité des chances et la présence des femmes sur le marché du travail deviennent un facteur clef qui leur donne les moyens de contribuer substantiellement à l'économie de leur pays et d'accroître les chances d'autopromotion. Le marché du travail africain est caractérisé par la précarité de l'emploi (travailleurs familiaux non rémunérés ou installés à leur propre compte¹³⁷). Les femmes dominent notamment ce secteur: par exemple¹³⁸, 84 % des femmes africaines étaient en situation d'emploi précaire contre 70,6 % des hommes. Les barrières culturelles et les faibles possibilités économiques maintiennent ce statu quo, dans bien des cas avec des résultats négatifs. Dans les pays où les femmes se voient refuser la chance de participer à l'économie sur un pied d'égalité, la croissance du produit intérieur brut (PIB) peut chuter de 27 %¹³⁹.

Disparité entre les sexes: Les analyses sur l'emploi des femmes dans les différents rapports d'examen de pays et les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action national sont exploitées de manière disparate. Dans certains rapports, l'emploi est intégré dans les discussions sur le secteur informel ou celui des entreprises et dans d'autres, il est considéré comme un problème distinct.

La participation des femmes africaines dans le secteur de l'emploi non agricole en 2009 représentait¹⁴⁰ un faible taux de 18,8 % en Afrique du Nord et de 32,6 % dans le reste de l'Afrique. Un examen des rapports d'examen de pays révèle que dans chaque pays les taux d'emploi des femmes sont inférieurs aux taux d'emploi des hommes dans les secteurs formel et informel, tant en ce qui concerne les effectifs que l'ancienneté. Les femmes constituent la majorité des chômeurs dans les secteurs public et privé.

136 La CEDAW a été adoptée et ouverte à la signature, la ratification et l'adhésion par la résolution 34/180 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1979, et est entrée en vigueur le 3 septembre 1981, conformément à l'article 27(1).

137 Données sur la précarité de l'emploi des femmes (% de l'emploi des femmes). data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.VULN.FE.ZS. Consulté le 12 septembre 2014-

138 BAD, OCDE, PNUD (2014). Perspectives économiques en Afrique, p. 89. Disponible à l'adresse www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook, consulté le 1er août 2014.

139 FMI (2013). Women, work and the economy: Macroeconomic gains from gender equity. Washington, D.C.

140 UA, BAD, CEA, PNUD (2012). MDGs Report 2012, Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals, p. 46.

Les taux élevés d'éducation ne semblent pas avoir nivelé le terrain de l'emploi. Par exemple, en Algérie les femmes ne représentent que 16,4 % de l'ensemble des travailleurs, selon les statistiques de 2004, bien que les femmes algériennes surpassent les hommes sur le plan des performances au primaire et au secondaire. À Maurice, les femmes représentent les deux tiers de la population active sans emploi bien que la proportion de filles aux trois niveaux d'enseignement soit plus élevée que celle des garçons¹⁴¹. Le taux de chômage des hommes se situait à 4,4 % et celui des femmes était trois fois plus élevé à 12,3 % en 2009. Au Mali, malgré l'augmentation de leur niveau d'éducation, le pourcentage des femmes dans l'emploi permanent a baissé de 8,8 % à 7,3 % dont seulement 15 % occupent des postes de direction en 2006, ce qui constitue un autre exemple de relation inverse entre le niveau d'instruction et l'emploi.

Le rapport national d'évaluation¹⁴² de l'Algérie décrit cette situation particulière d'impuissance ou de réticence à absorber l'augmentation de la population de femmes hautement qualifiées dans le secteur du travail et ses conséquences sociales et économiques à long terme. Le non emploi de femmes capables et compétentes a des implications négatives; étant donné qu'elles constituent la majorité des citoyens dans de nombreux pays, une ressource humaine importante est ainsi inutilisée.

La majorité des rapports d'examen de pays signale un déficit dans l'emploi des femmes dans le secteur public notamment au niveau du pouvoir exécutif et judiciaire ainsi que des institutions administratives. Même lorsque des mesures palliatives ont été adoptées à l'échelle nationale, le plus souvent ces initiatives favorisent les femmes aux postes électifs au Parlement et dans l'administration locale, plutôt qu'en ce qui concerne les nominations. La proportion de femmes employées dans le secteur public est légèrement plus élevée que dans le secteur privé. En effet, dans le secteur privé, la représentation des femmes aux postes de direction et d'encadrement est presque négligeable. En Algérie, par exemple, les femmes ne représentent que 3 % des personnes économiquement actives dans le secteur des entreprises. Les taux de chômage augmentent considérablement en dehors du secteur agricole.

La situation de l'emploi des femmes est d'autant plus aggravée que les lois de l'Organisation internationale du travail qui favoriseraient l'établissement de conditions d'emploi justes et équitables pour les femmes ne sont pas toutes ratifiées, adaptées localement ou respectées en principe et dans la pratique.

De graves inégalités et pratiques discriminatoires sont mises en évidence dans les rapports d'examen de pays en ce qui concerne l'emploi des femmes. Elles ne sont pas rémunérées au niveau des hommes pour le même travail et ne bénéficient pas des mêmes possibilités de formation ou de promotion, comme c'est le cas en Algérie, au Ghana, à Maurice et en Tanzanie. Selon les rapports, les expériences des femmes dans la population active font apparaître « d'énormes difficultés » et qualifient leurs contributions dans la sphère domestique et agricole d'« invisible »¹⁴³. Cette tendance a eu des effets malheureux, y compris la féminisation de la pauvreté, le manque de ressources et des relations de pouvoir inégales biaisées en faveur des hommes. Dans les rapports d'examen de pays qui indiquent une prévalence de la traite des femmes et des filles ainsi que de la prostitution, la quête d'emploi est au cœur de la vulnérabilité de ces victimes. Par exemple, au Nigéria, où la traite des femmes est très répandue, le rapport d'examen de pays note que 65 % des femmes vivent en dessous du seuil de pauvreté.

À l'exception de l'Afrique du Sud, aucune mesure d'action positive n'est signalée dans le domaine de l'emploi des femmes. Le Programme d'action national de la Tanzanie est le seul appel à des interventions d'action positive tandis que celui de l'Éthiopie préconise l'adoption de lois plus protectrices en matière de droits des femmes à l'emploi. La politique d'action positive du Rwanda de 30 % de représentation féminine s'étend au secteur des entreprises, mais l'évaluation de pays du Rwanda rapporte que les femmes ne disposent pas des compétences et aptitudes nécessaires pour occuper ces emplois.

141 Appuyé par les statistiques sur l'égalité des sexes 2009 de Maurice, publiées par l'Office de statistique de Maurice. Disponible à l'adresse statsmauritius.govmu.org/English/Pages/cso/ei837/intro.doc. p. 10.

142 MAEP (2007). Rapport d'examen de pays de l'Algérie. No 5, p. 293.

143 MAEP (2013). Rapport d'examen de pays de la Tanzanie. No 17, p. 69.

Le secteur privé: Le secteur privé est bien connu pour ne pas respecter la législation du travail, notamment celle relative aux droits des travailleuses. C'est pourquoi, l'impuissance des gouvernements à faire respecter les normes et les codes a des résultats déplorables.

L'Afrique du Sud et Maurice ont peut-être les lois les plus complètes sur l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi. Cependant, l'évaluation de pays de l'Afrique du Sud révèle que plus l'on progresse sur l'échelle de l'emploi, moins l'on trouve de femmes, en particulier dans les postes d'encadrement. L'Afrique du Sud a adopté une loi sur l'autonomisation économique des Noirs, qui stipule que les femmes doivent bénéficier d'au moins 40 % des opérations d'actionnariat, mais les entreprises ne sont pas tenues responsables du non respect des objectifs de parité et ces programmes n'ont pas bénéficié aux femmes autant qu'aux hommes. Le troisième rapport d'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action national note que la croissance globale des femmes à des postes de direction a ralenti depuis 2010 (en raison de gains de transformation favorables au secteur privé) et n'indique pas que des mesures correctives ont été prises dans ce domaine.

Catégorisation limitée de femmes employées: Les rapports d'examen de pays ne réalisent pas d'analyses approfondies de la situation des femmes rurales et n'abordent pas la question du travail non rémunéré des femmes dans la sphère domestique. Ils n'examinent pas non plus les autres catégories diverses et communément vulnérables de femmes dans ce contexte, comme les femmes avec handicap, les femmes immigrantes et les réfugiées, ainsi que les ménages dirigés par des femmes.

Les cadres institutionnels: Les institutions de promotion et de protection des droits des travailleuses dans les secteurs formel et informel sont peu nombreuses. Les rapports d'examen de pays n'examinent pas le travail des syndicats d'un point de vue sexospécifique, même lorsque les préoccupations tenant compte de la problématique hommes-femmes dans le secteur du travail sont soulevées dans le rapport national d'examen.

En Algérie et au Burkina Faso, les bonnes pratiques prennent la forme d'observatoires sur les femmes qui font également des recherches sur l'emploi des femmes. L'Ouganda a mis en place la Commission de l'égalité des chances qui sera vraisemblablement chargée de lutter contre les inégalités dans la sphère publique, principalement sur le lieu de travail.

Dans l'ensemble, les rapports de mise en œuvre du Programme d'action national montrent une faible réaction à l'égalité des chances dans le recrutement, la promotion et la protection des femmes dans le secteur de l'emploi.

4.6 Santé

4.6.1 *Faible catégorisation*

Le tableau qui se dégage est que les gouvernements peinent à remplir leur mission de protection des vies et de la santé des mères et des femmes, et, dans certains cas, ils échouent de façon alarmante. La santé n'est généralement pas considérée comme une question fondée sur des droits, mais plutôt comme une question programmatique. Les rapports d'examen de pays indiquent qu'il existe de nombreuses statistiques sur les questions de santé, mais la tendance est de faire rapport sur les soins de santé maternelle et le VIH dans l'optique de l'atteinte de l'objectif du Millénaire pour le développement n° 5, qui offre une définition plus étroite de la santé des femmes.

L'une des plus grandes lacunes des programmes d'action nationaux, et qui transparait dans les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du mécanisme, est l'étroite focalisation sur les droits de santé des femmes caractérisée par un accent prononcé sur les soins de santé maternelle. Les raisons de

ce choix ne sont pas claires, mais cette situation pourrait conduire à la marginalisation constante du droit des femmes à bénéficier de soins de santé complets et abordables en Afrique. Les rapports de mise en œuvre, du Ghana et de l'Ouganda n'affichent que des résultats relatifs aux femmes enceintes. De même, les premiers rapports de mise en œuvre du Kenya et du Lesotho font état respectivement d'une réponse conséquente dans la fourniture de soins de santé ciblés et prioritaires pour les femmes enceintes et les mères vivant avec le VIH/sida.

D'autres maladies spécifiques aux femmes telles que le cancer du col utérin ou du sein ou encore les troubles de la ménopause ne bénéficient pas d'autant d'attention. Le rapport des objectifs du Millénaire pour le développement qui évalue les progrès accomplis en Afrique vers la réalisation des objectifs (ci-après dénommé le « Rapport OMD 2012 sur l'Afrique ») demande instamment aux pays de transcender les indicateurs¹⁴⁴ dans l'atteinte de l'objectif 5 et d'examiner les questions liées à la morbidité maternelle, aux soins post-natals et au taux de fécondité.

Mortalité maternelle: Quarante pays avaient des ratios élevés de mortalité maternelle en 2010, au nombre desquels la Sierra Leone (890 décès annuels de femmes de causes liées à la grossesse pour 100 000 naissances vivantes) et le Nigéria (630) affichaient les taux les plus élevés, tandis que Maurice (60) présentait un taux très faible¹⁴⁵. Le Nigéria représente 14 % du taux mondial de mortalité maternelle; Le Kenya et la Zambie n'ont fait aucun progrès dans cette voie¹⁴⁶. Toutefois, l'Algérie, l'Éthiopie, Maurice et le Rwanda ont enregistré plus de 50 % de réductions des indicateurs, ce qui signifie des progrès notables dans le cadre de la réalisation de l'objectif 5, comme indiqué dans le Rapport 2012 sur les objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique. Le rapport d'examen de pays du Mozambique fait également apparaître une réduction progressive du taux de mortalité maternelle. Cela étant, certains pays comme le Burkina Faso, le Lesotho, le Mali, la Tanzanie et la Zambie font face à de graves défis dans la réalisation d'améliorations qualitatives en matière de santé et dans l'atteinte des cibles de l'objectif 5.

Les meilleures pratiques en matière de soins de santé maternelle sont présentées dans les rapports d'examen de pays du Mozambique et de la Tanzanie, comme il ressort du tableau 11 ci-dessous. Le Programme d'action national de la Tanzanie appelle à une action positive dans le secteur de la santé. Dans l'ensemble, peu de rapports d'examen de pays font des recommandations sur le droit des femmes à la santé et les rapports de mise en œuvre mentionnent peu d'actions dans ce domaine.

Disparités dans les soins de santé: Dans l'ensemble, des divergences régionales apparaissent dans les taux d'accès des femmes et des filles aux soins de santé en zones urbaines par rapport aux zones rurales moins bien loties. Par exemple, le rapport d'examen de pays de l'Ouganda relève la faible participation des femmes rurales aux programmes de développement, aggravée par des soins de santé de mauvaise qualité et la prestation de service limitée.

Dans le domaine du VIH, presque tous les rapports d'examen de pays indiquent que la prévalence du VIH parmi les femmes est en général deux ou trois fois plus élevée que chez les hommes. Dans tous les pays, même ceux qui enregistrent les plus faibles taux de VIH et de sida chez les femmes et les hommes, les femmes sont majoritairement et de façon disproportionnée concernées et infectées. Les rapports d'examen de pays citent la discrimination entre les sexes comme étant à l'origine de ces disparités. Au nombre des facteurs sociaux qui influent sur la propagation du VIH chez les femmes on peut citer: les pratiques culturelles traditionnelles néfastes, la violence domestique, les mariages d'enfants, le lévirat, les soins à la famille, l'analphabétisme et la pauvreté. Les normes sociales touchent d'autres domaines de la santé reproductive des femmes. En Algérie, par exemple, les soins pour les grossesses hors mariage sont encore tabous.

144 UA, BAD, CEA, PNUD (2012). *Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals*, p. 79.

145 Assemblée générale des Nations Unies. "Framework of Actions for the Follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development beyond 2014". Janvier 2014 A/69/62, p. 14.

146 CEA (2013). "Report on progress in achieving the Millennium Development Goals in Africa". E/ECA/COE/32/3 AU/CAMEF/EXP/3(VIII) p. 8.

Malgré le visage féminin du VIH/sida, comme l'atteste le rapport d'examen de pays du Mozambique, les femmes ne sont pas activement associées à la sensibilisation de la société mozambicaine à la pandémie. Au Lesotho, les travailleurs du sexe ne bénéficient pas des services de santé de base. En Tanzanie, la différenciation entre les sexes a été notée dans l'accès à la santé en ce que seulement 15 % des femmes prennent des décisions au sujet de leur propre santé, comparativement à 66 % des hommes, en raison de l'inégalité d'accès.

Naissances et espacement des naissances: L'information sur les méthodes de planification familiale pour les femmes et leur utilisation est très faible dans de nombreux pays. Le rapport OMD 2012 sur l'Afrique révèle que près d'une femme sur quatre en Afrique qui souhaite exercer le droit à l'espacement des naissances ou à retarder une prochaine grossesse n'utilise pas de contraceptifs¹⁴⁷. Le rapport précise que le taux de prévalence pour l'utilisation de contraceptifs est supérieur à 50% en Algérie, à Maurice et en Afrique du Sud; il se situe entre 30 et 50 % au Kenya, au Lesotho, au Rwanda, en Tanzanie et en Zambie; entre 20 et 30 % au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana, au Mozambique et en Ouganda; entre 10 et 15 % en Éthiopie et au Nigéria; et en dessous de 10 % au Mali et en Sierra Leone.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi peu de femmes utilisent des contraceptifs dans la plupart des pays. Le rapport d'examen de pays de la Sierra Leone affirme que seules 4 % des femmes y ont accès; celui de l'Éthiopie indique que l'utilisation de contraceptifs est condamnée dans certaines parties du pays; l'accès aux contraceptifs féminins est problématique au Mozambique; au Bénin les femmes sont tenues d'obtenir le consentement du conjoint pour se procurer des contraceptifs. Ce consentement est rarement donné et l'utilisation de contraceptifs a été établie à 7 % en 2006. En Éthiopie, les méthodes de planification familiale sont condamnées particulièrement en zones rurales. Le rapport d'examen de pays du Burkina Faso indique qu'en 2003, deux tiers des femmes qui cherchaient à pratiquer le contrôle des naissances ne pouvaient pas trouver les méthodes contraceptives indispensables.

Données: Une bonne pratique qui apparaît dans les rapports d'examen de pays est celle des données désagrégées par sexe et leur mise à disposition pour le suivi des questions de santé touchant les femmes, notamment en ce qui concerne le VIH/sida et la santé maternelle. Après l'évaluation, l'Ouganda a démontré un usage considérable des données ventilées dans son rapport d'état d'avancement de la mise en œuvre et signalé une baisse des taux de transmission du VIH de la mère à l'enfant. Le suivi de l'OMD 5 a été problématique pour les décideurs, d'autant qu'aucune nouvelle donnée complète pour les indicateurs de santé maternelle n'est apparue depuis 2008; cela présente¹⁴⁸ une énigme et limite la capacité de diagnostiquer l'ampleur du problème et les mesures correctives à prendre ainsi que les intrants nécessaires.

Obstacles à des soins de santé d'envergure: Les cadres juridiques et politiques énoncés dans les rapports d'examen de pays ne montrent pas suffisamment quelles sont les stratégies sexospécifiques mises en place pour fournir de meilleurs soins de santé dans le cadre de la santé reproductive des femmes et d'autres droits relatifs à la santé. Dans certains pays, les soins de santé des femmes cadrent avec la politique nationale du genre. Dans un ou deux autres pays, ces questions s'inscrivent dans les lois et les stratégies nationales en matière de santé. Au Bénin, selon les informations, les besoins spécifiques des femmes ne sont pas examinés de manière appropriée dans les politiques et stratégies du secteur de la santé.

L'une des contraintes auxquelles les femmes sont confrontées porte sur le coût de l'accès aux soins de santé. Même en Tanzanie, pays qui affiche les meilleures pratiques dans les soins de santé maternelle, le fardeau des coûts à la charge des patients est un bémol au plein succès des prestations. Peu de pays offrent des soins de santé gratuits et accessibles, bien que l'Afrique du Sud ait fait beaucoup de chemin pour se conformer à cette norme. En Algérie, la gratuité des soins de santé pour les femmes s'étend aux

147 Rapport OMD 2012. "Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals", p. 76.

148 Rapport OMD 2012. "Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals", p. 79.

institutions privées et les frais sont remboursés en totalité dans le cadre du fonds de sécurité sociale. La Tanzanie accorde également la gratuité des soins aux femmes enceintes, à l'instar de la Sierra Leone.

4.7 Éducation

Les différents rapports d'examen de pays mettent à jour divers degrés de réussite dans les avancées vers l'égalité entre les filles et les garçons en matière d'éducation. Des progrès ont été réalisés sur l'ensemble du continent au fil des ans. Néanmoins, dans la majorité des pays, les disparités sexospécifiques demeurent excessivement élevées entre les filles et les garçons aux niveaux secondaire et supérieur. Dans de nombreux pays, il est peu probable que l'OMD 3 soit réalisé d'ici 2015.

Amélioration de la parité entre les sexes: Dans quelques pays, les rapports d'examen de pays démontrent que l'avantage a basculé et fait pencher la balance en faveur des filles qui obtiennent des taux d'alphabétisation plus élevés que les garçons. Cela a été le cas de l'île Maurice, où le ratio de scolarisation garçon-fille dans le primaire était de 100/101 en 2009, de 71/76 au niveau secondaire et au niveau universitaire de 42,2/57,8. En Algérie, où les taux nets de scolarisation étaient de 96,8 % en 2004-2005, le ratio fille-garçon atteignait 96/100 à l'école primaire et au collège, 136/100 dans le secondaire et 135/100 dans l'enseignement supérieur. Au Rwanda, en 2003, les taux nets d'égalité des sexes dans le système éducatif était de 82,3 % pour les filles et 80,9 % pour les garçons. L'égalité des sexes a été réalisée au niveau primaire au Lesotho depuis 2003, et en 2006, le ratio de scolarisation femmes-hommes dans l'enseignement supérieur s'est établi à 153/119, au primaire de 104/100, et à 131/127 dans le secondaire.

Certains pays affichent des inégalités flagrantes entre les sexes dans le domaine de l'éducation. Le rapport d'examen de pays du Ghana annonce des taux très élevés d'analphabétisme chez les filles, établis à 54,3 % (parmi les filles de 15 ans) et le Burkina Faso présente des taux aussi bas que 26,5 % pour les femmes âgées de 15 à 24 ans. Au Mali, plus de 61 % de la population a été jugée analphabète et les femmes y sont représentées à 67 %.

Le *Rapport OMD 2012 sur l'Afrique* indique que des progrès rapides ont été faits dans l'indice de parité entre les sexes en ce qui concerne l'espérance de vie scolaire¹⁴⁹ en Afrique, mais que par contre des lenteurs ont été observées dans l'enseignement supérieur. Les pourcentages ont considérablement changé entre 1999 et 2009 dans des pays comme le Rwanda (56,25), le Burkina Faso (63,33), le Ghana (103,67), l'Ouganda (110,53) et le Mali (156,25)¹⁵⁰.

Les filles les plus pauvres: les filles issues des milieux pauvres sont exposées à l'exclusion et à la marginalisation fondées sur des stéréotypes sexospécifiques. Par exemple au Bénin seulement 6 % des filles pauvres acquièrent des compétences de base en calcul¹⁵¹. Les statistiques projettent que l'éducation primaire universelle ne sera pas réalisée pour les filles les plus pauvres d'ici 2086 et si les tendances actuelles se maintiennent, l'achèvement universel du premier cycle secondaire n'interviendra qu'en 2111¹⁵².

149 Le nombre moyen d'années d'instruction qu'un garçon ou une fille entrant dans le système peut s'attendre à recevoir du primaire au secondaire. La référence est 12 ans. Des années de scolarisation moins nombreuses indiquent un faible taux d'achèvement ou un taux élevé d'abandon.

150 P. 146.

151 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (2014). Education for All Global Monitoring Report. Teaching and learning: Achieving quality for all 2013/14. Unesco. Paris, p. 32.

152 Idem supra, p. 41.

Encadré 2: Eléments essentiels du rôle de l'éducation sur les petites filles

Mariages précoces: Le nombre de mariages d'enfants pour toutes les filles âgées de 15 ans et moins en Afrique subsaharienne est estimé à 2 867 000. Le *Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous* 2013/4 indique que ce chiffre baisserait de 14 % si toutes les filles faisaient des études primaires et de 64 % si toutes les filles faisaient des études secondaires.

Maternité précoce: Il existe une forte corrélation entre l'éducation et l'âge auquel les filles se marient ou entrent dans la phase reproductive. L'éducation est la voie qui permet aux femmes d'exercer leurs droits génésiques en temps opportun. Les naissances précoces pour toutes les filles de moins de 17 ans en Afrique subsaharienne sont estimées à 3 397 000¹, et selon les estimations ce chiffre chuterait de 10 % si toutes les filles faisaient des études primaires et de 59 % si elles faisaient des études secondaires.

Fécondité: De même, le rapport estime que le nombre moyen de naissances par femme en Afrique subsaharienne est de 6,7 pour les femmes sans instruction, et tombe à 5,8 pour celles qui sont allées à l'école primaire et à 3,9 pour celles qui ont fait des études secondaires.

Source: *Le Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous*².

1 Idem supra, p. 28 xx.

2 Idem supra, p. 29 xx ibid.

Mesures positives: les gouvernements tentent de niveler le terrain en fournissant l'éducation primaire universelle et en espérant y améliorer l'indice de parité entre les sexes. Le Gouvernement ougandais a pris des mesures correctives en faveur des filles dans le secteur de l'éducation. Au Kenya, le premier rapport de mise en œuvre du MAEP souligne l'augmentation de l'allocation de ressources en faveur de l'éducation des filles à l'école primaire et secondaire. En 2010, des pays comme le Lesotho, Maurice et le Rwanda se sont distingués comme ayant réalisé la parité entre les sexes au niveau de l'école secondaire¹⁵³.

Des efforts sont entrepris afin d'influencer le contenu des programmes de promotion de l'égalité des sexes. Les recommandations des rapports d'examen de pays et les programmes d'action nationaux du Rwanda et du Nigéria soulignent la nécessité d'encourager les filles à choisir les filières sciences et technologie. Au Bénin, le rapport d'examen de pays étudie la nécessité de renforcer le programme d'éducation sur les droits humains des femmes. C'est une démarche d'autant plus cruciale que dans certains pays comme la Sierra Leone, les filles sont dissuadées d'entreprendre ces disciplines.

Très peu de pays ont pris des mesures positives notamment l'octroi de bourses ou de denrées alimentaires pour les enfants et les parents, et la réduction ou la suppression des frais de scolarité. La Zambie attribue la parité entre les sexes à l'école primaire à des politiques qui autorisent la présence de jeunes filles enceintes dans les écoles. Les programmes nationaux d'action du Bénin, du Mozambique et du Nigéria, par exemple, reconnaissent l'utilité d'augmenter la proportion de femmes enseignantes.

Défis et gains rapides: Malgré ces tendances positives, il convient de noter que dans la plupart des pays, le taux de rétention des filles à l'école, en particulier aux niveaux supérieurs, est en deçà de celui des garçons. Bien que diverses raisons expliquent cette situation, les principales portent sur des

153 UNECA (2012) "Report on progress in achieving the Millennium Development Goals in Africa", p. 4.

facteurs socioculturels sexospécifiques tels que la responsabilité des tâches domestiques, la préférence des parents pour l'éducation des garçons, les mariages précoces, le travail des enfants, le harcèlement sexuel, les grossesses et la charge de travail des filles. D'autres facteurs entrent en ligne de compte notamment l'incapacité des parents à payer les frais de scolarité et les longues distances de la maison à l'école.

La documentation des rapports d'examen de pays présentent certaines faiblesses. Les ratios filles-garçons dans l'enseignement primaire ne sont pas ventilés selon la localisation rurale ou urbaine.

Le Gouvernement mozambicain a pris des mesures, depuis l'évaluation, pour assurer la rétention des filles à l'école par l'implication des communautés d'origine des filles. Cependant, le gouvernement note avec candeur¹⁵⁴ que des obstacles à l'éducation des filles persistent. Dans le sillage de l'évaluation du MAEP, le Nigéria a pris de nombreuses initiatives multiformes¹⁵⁵ de la nature des actions positives et autres mesures spéciales pour assurer l'accès des filles à l'éducation, notamment l'octroi de bourses, l'augmentation des allocations de ressources et des écoles de filles dans le nord du Nigéria. L'Ouganda a respecté l'engagement pris au titre du Programme d'action national en rendant obligatoire l'enseignement secondaire universel.

4.8 Violence à l'égard des femmes

Violence sexiste: La violence fondée sur le sexe dans tous les pays évalués, est manifestement une pratique profondément enracinée, souvent basée sur des pratiques sociales et culturelles. Vu qu'elle se produit surtout dans la sphère privée et compte tenu des tabous et de la stigmatisation autour de cette question, notamment quand il s'agit de violences sexuelles, les femmes hésitent le plus souvent à prendre des dispositions pour se protéger ou remédier à leur vulnérabilité. Les rapports d'examen de pays font également valoir que les mêmes normes patriarcales au sein des communautés et des sociétés sont perceptibles dans les services répressifs d'application de la loi, ce qui entraîne une nouvelle victimisation ou l'absence de solutions effectives pour les victimes de la violence sexiste.

Question fondamentale: La violence envers les femmes et les filles dans tous les pays qui ont fait l'objet d'une revue et tous les rapports d'examen de pays affirment que ce vice est omniprésent. Les formes les plus courantes de violence se produisent au niveau de la famille et de la communauté et sont notamment la violence domestique, le viol, la traite, le mariage des enfants et la prostitution. Les mutilations génitales féminines sont également pratiquées dans un certain nombre de pays, tout comme le lévirat.

Adéquation de la protection juridique: La plupart des pays engagent des réformes juridiques pour protéger les femmes, en général sous forme de législation interdisant les délits sexuels et la violence domestique et parfois de lois qui protègent les droits de l'enfant. La Zambie s'est dotée d'une loi moins circonscrite, la loi globale contre la violence sexiste. La plupart des pays adoptent des lois qui interdisent uniquement la violence domestique.

Dans de nombreux pays, les processus législatifs sont interminables et retardent la protection effective des droits des femmes. On en veut pour exemples les lois tant attendues sur la violence domestique au Kenya et en Ouganda, et l'adoption de la loi sur la violence domestique au Ghana. En tout état de cause, en réponse aux engagements pris dans le cadre de leurs Programmes d'action nationaux, certains pays ont signalé qu'ils avaient adopté des lois sur la violence domestique au cours du processus de mise en œuvre, notamment le Ghana, le Kenya, le Mozambique et l'Ouganda. Les rapports de mise en œuvre

154 Forum national MAEP (2013). "Progress Report on the implementation of the National APRM Programme Of Action 2010 – 2012". avril 2013, p. 97.

155 "APRM Second Progress Report on the implementation of the National Programme of Action of Nigéria", p. 45.

de ces pays évoquent également un fort élan visant à sensibiliser les communautés sur la nécessité de combattre la violence à l'égard des femmes.

Un écart sensible apparaît entre la protection *de jure* et *de facto* des femmes contre les violences. De nombreux systèmes et institutions juridiques formels sont insensibles aux expériences et aux préoccupations des femmes, créant de ce fait des obstacles à une justice tenant compte de la problématique hommes-femmes. Dans certains pays, la pluralité des régimes juridiques a renforcé la confusion sur les systèmes appropriés. Parfois, les approches ancrées insensibles à la dimension genre ont empêché l'administration de la justice. Dans certains exemples, les femmes préfèrent recourir aux systèmes de droit coutumier pour éviter la complexité des systèmes juridiques formels, quand bien même ces systèmes ne respectent pas les normes des droits humains, dont l'égalité des sexes.

Difficultés à accomplir des progrès: L'absence d'institutions fortes et efficaces chargées de l'application des lois pour répondre aux violations des droits humains des femmes prive ces dernières de remèdes efficaces. Bon nombre de rapports d'examen constatent que ces cas ne sont nullement signalés pour ces raisons. C'est dans ces domaines que les rapports annuels de mise en œuvre exposent les réactions les plus marquantes. Par exemple, les programmes d'action nationaux du Mozambique, du Nigéria, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda révèlent des mesures fortes et diversifiées pour renforcer les acteurs, les institutions, les stratégies et politiques dans le traitement de la question de la violence sexuelle et sexiste, aux niveaux national et communautaire. En Afrique du Sud, la communauté des affaires et d'autres segments du secteur privé sont associés à ces initiatives.

La publication et les débats sur la violence à l'égard des femmes se heurtent à de profonds tabous, qui empêchent la violence basée sur le sexe d'être traitée avec tout le sérieux voulu. Les normes culturelles continuent d'entraver l'examen de cette question en tant que violation des droits humains. Dans de nombreux cas, certaines des formes de violence concernent les pratiques traditionnelles et sont renforcées par la loi ou par l'absence de loi. Par exemple, en Sierra Leone, les maris sont autorisés à châtier leurs épouses en raison de la mauvaise application de la loi sur la violence domestique. Au Nigéria, le châtiment de l'épouse est autorisé en vertu du Code pénal. Les mutilations génitales féminines et le mariage précoce sont également permis par les normes et pratiques culturelles et religieuses, et s'attribuer une veuve par héritage procède aussi de pratiques culturelles. Cette situation réduit la capacité des organismes chargés de l'application des lois à gérer ces pratiques profondément enracinées dans la société.

4.9 Condition des femmes

Invariablement, tous les rapports d'examen de pays soulignent qu'au cœur des inégalités entre les sexes figurent les pratiques culturelles qui renforcent les stéréotypes et la discrimination sexospécifiques. Ces rapports identifient les normes patriarcales, la domination masculine et le chauvinisme comme les moteurs de perpétuation des inégalités entre les sexes. Les gouvernements accusent l'omniprésence des aspects culturels discriminatoires répandus d'être à l'origine de l'inégalité entre les sexes. Pour autant, peu d'actions semblent être menées par l'État pour refaçonner les comportements sociaux à travers des programmes d'éducation du public et de communication, bien que les programmes d'action nationaux de nombreux pays traduisent un engagement à poursuivre dans cette voie, en reconnaissance de l'existence de ce problème.

Forme et substance: Dans l'ensemble, l'égalité des hommes et des femmes est formellement reconnue, et cet aspect est pris en compte dans diverses constitutions et lois nationales. Cela découle principalement de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des normes du Protocole de Maputo, qui sont en outre ancrées dans les lois, les politiques et les stratégies. Par exemple, le Kenya a même adopté une loi sur l'égalité.

Il est toutefois indéniable, en se fondant sur les évaluations, que dans la réalité la plupart des pays ne parviennent pas à se conformer aux principes de l'égalité des sexes. Les lois, les politiques et les programmes ne réussissent pas à transformer la vie des femmes, avec des effets négatifs sur les femmes qui perdurent dans tous les domaines. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par les conflits, la pauvreté et la maladie, et cependant systématiquement privées d'autonomie et exclues de la participation à la vie publique, tout en étant par ailleurs victimes de discrimination, marginalisation et de violences dans les domaines public et privé.

Les inégalités entre les sexes ont nettement empêché les femmes de jouir de leur citoyenneté, comme en témoignent les différents rapports d'examen de pays. Les discriminations contre les femmes sont principalement provoquées par des normes, pratiques et traditions patriarcales et culturelles, qui subordonnent les femmes aux hommes et créent un environnement hostile à l'égalité des sexes. Les évaluations enseignent que même dans les pays où les femmes ont atteint des niveaux élevés d'instruction, les disparités entre les sexes subsistent en matière d'emploi, de services de santé, d'éducation et de propriété. L'accès au pouvoir, aux privilèges et aux ressources est systématiquement et délibérément refusé aux femmes sur la base de distinctions entre les sexes.

Peu d'analyses ont été réalisées dans les rapports d'examen de pays sur les disparités entre les femmes de zones rurales et urbaines. Les rapports de pays du Nigéria, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda, du Kenya et du Lesotho se penchent brièvement sur la condition des femmes en zones rurales par rapport à la situation en milieu urbain, en particulier lors du débat sur l'objectif du Millénaire pour le développement relatif à la mortalité maternelle. L'examen du sort des femmes rurales n'apparaît nullement dans la plupart des autres régions, cette question n'est pas non plus abordée parmi les femmes elles-mêmes, les femmes étant considérées comme un groupe homogène.

Mesures favorisant l'égalité: La plupart des rapports d'examen de pays mentionnent la mise en place de programmes publics pour lever les contraintes et les obstacles à l'égalité des sexes. Dans la mise en œuvre de leurs programmes d'action nationaux, certains pays collaborent avec les communautés conjointement avec les organisations de la société civile pour surmonter les obstacles et les contraintes à l'égalité des sexes et promouvoir les droits des femmes. Cependant, des siècles de tradition et de culture ont établi des discriminations entre les sexes, ce qui signifie que la lutte contre ces aspects nécessite la participation soutenue de plusieurs parties prenantes dont la mobilisation relève de la gageure.

Inadéquation des cadres juridiques: Il existe dans les sociétés une forte tendance à résister aux cadres juridiques solides en faveur des droits des femmes. Cette résistance est manifeste dans des pays tels que le Mali et l'Ouganda, principalement en ce qui concerne les droits sexuels et reproductifs des femmes ainsi que leurs droits à la propriété.

Les femmes font face à des discriminations flagrantes dans les relations économiques, politiques et sociales, et ces problèmes sont le plus souvent occultés ou intégrés dans les lois s'appliquant indifféremment aux deux sexes, voire discriminatoires. Les plus grandes ambiguïtés ou principaux défis en matière d'égalité des sexes peuvent être relevés dans le domaine du droit des personnes. Bien souvent, le rôle des mécanismes et des systèmes traditionnels et culturels est jugé incompatible avec les droits et le statut des femmes. Ces mécanismes et systèmes sont de solides garants de la culture et ils influencent la façon dont les femmes sont considérées et traitées, et qui s'avère souvent contraire aux normes juridiques. La pratique des mutilations génitales féminines met en relief la profondeur des valeurs culturelles, ce qui peut présenter un dilemme en ce que les victimes sont prêtes à participer à un rituel culturel, qui, selon elles, fait partie de leurs traditions. Dans ces conditions il n'est pas surprenant que peu de cas soient signalés, non seulement par les membres de la communauté qui se serrent les coudes, mais également par les victimes qui maintiennent un mur de silence. Dans certaines cultures,

comme par exemple au Lesotho, les femmes mariées conservent le statut de mineures en vertu du droit coutumier.

Le manque d'informations et les forts taux d'analphabétisme aggravent les disparités entre les sexes. Pourtant, les rapports d'examen de pays de l'Algérie et de Maurice affichent une anomalie qui contredit cette notion: Bien que les femmes de ces pays soient très instruites, elles sont encore grandement dépréciées et marginalisées dans les domaines sociaux, économiques, politiques et publics.

Conceptualisation de la violence: Il est spécifiquement rappelé¹⁵⁶ aux structures du MAEP au niveau national d'inclure la parité des sexes en tant que question transversale dans l'administration du questionnaire. Les rapports d'examen de pays considèrent l'égalité des sexes ou la violence fondée sur le genre comme une question transversale, sans clairement expliquer les raisons de l'établissement de cette distinction. Les pays qui inscrivent la violence à l'égard des femmes dans les questions transversale, plutôt que dans celles liées à l'égalité des sexes, mettent en fait bien en relief des cas avérés d'inégalités systémiques entre les sexes. En réalité, la violence envers les femmes est une manifestation claire des inégalités entre hommes et femmes et doit être mentionnée comme l'une des formes d'inégalité entre les sexes.

Le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes déclare qu'il existe un lien indissociable entre la violence et les inégalités entre les sexes et identifie la violence fondée sur le sexe¹⁵⁷ comme étant « une forme de discrimination qui empêche sérieusement les femmes de jouir des droits et libertés au même titre que les hommes ». En outre, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies chargée de la question de la violence à l'égard des femmes définit la violence¹⁵⁸ comme suit:

« La violence est un outil à travers lequel les structures discriminatoires sont renforcées et les formes les plus insidieuses et subtiles de discrimination subies par les femmes quotidiennement sont renforcées. »

La confirmation la plus frappante de la relation de causalité entre la violence envers les femmes et l'égalité des sexes se trouve dans la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Elle reconnaît que:

« La violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes, qui ont abouti à la domination des femmes et à la discrimination à leur endroit par les hommes et à la prévention de la pleine promotion de la femme, et que la violence à l'égard des femmes est l'un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquels les femmes sont contraintes à une position de subordonnées par rapport aux hommes¹⁵⁹. ».

Ainsi, la confusion provoquée par la désignation de la violence contre les femmes comme une question transversale dans les rapports d'examen de pays amoindrit la gravité des inégalités entre les sexes et brouille l'accent sur les problèmes systémiques relevés dans certains des rapports d'examen de pays et programmes d'action nationaux.

Données ventilées par sexe: Les rapports d'examen de pays s'appliquent à désagréger les données autant que faire se peut, en ne perdant pas de vue que l'information primaire ne peut être obtenue

156 Toutes les études menées par Open Society Initiative of Southern Africa à travers des consultants nationaux dans les pays évalués reflètent ces aspects.

157 Recommandation générale 19 du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes.

158 Rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes (2000). "Integration of the human rights of women and the gender perspective: Violence against women, Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences". E/CN.4/2000/68. Février 2000.

159 Résolution 48/104 du 20 décembre 1993.

qu'à la source dans les pays évalués. Il n'empêche qu'une analyse des rapports d'examen de pays révèle que la collecte systématique et l'utilisation de données ventilées par sexe est problématique dans toute l'Afrique. En l'absence de ce type de données, la planification et la mise en œuvre des programmes continue d'être réalisées sans distinction de sexe avec de graves conséquences pour les femmes bénéficiaires. Certains pays comme l'Éthiopie, le Ghana, le Lesotho, Maurice et le Mozambique ont pris l'engagement d'élaborer des bases de données désagrégées par sexe dans leurs programmes d'action nationaux. L'Ouganda a entrepris la mise en œuvre d'un programme basé sur des données probantes s'appuyant sur des données ventilées par sexe dans certains secteurs dans le cadre de la mise en œuvre de son programme d'action national.

4.10 Intégration d'une dimension sexospécifique

L'intégration du genre a été définie comme « le processus d'évaluation des implications pour les femmes et les hommes de toute action planifiée, y compris la législation, les politiques et les programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux »¹⁶⁰. La mise en place de cadres juridiques dotés de peu de ressources et le combat pour l'égalité des sexes à travers des plans d'action concrets et l'exécution de programmes ont produit de faibles résultats dans de nombreux pays. Tous les pays ont tenté de mettre en place des institutions pour promouvoir les droits des femmes, mais dans bien des cas, ces organes fonctionnent à travers des approches isolées, en dépit de la rhétorique sur l'égalité des sexes.

La question doit être examinée par tous les acteurs du MAEP: Lorsque l'égalité des sexes est identifiée comme une question transversale, qu'est-ce que cela signifie sur le plan de la formulation et la mise en œuvre du Programme d'action national? La logique des questions transversales est que leur nature systémique fait qu'elles chapeautent et transcendent toute une section, et nécessitent une attention soutenue et des actions décisives pour atteindre les objectifs d'égalité des sexes du MAEP.

Lorsque l'analyse et le contenu d'une section, ou de deux voire plus, du rapport d'examen de pays du MAEP s'appliquent indifféremment aux deux sexes, il est difficile de déterminer si la question est transversale. C'est pourquoi toutes les sections doivent être examinées minutieusement sous l'angle des sexospécificités. Un aperçu du traitement des questions de genre dans les rapports nationaux d'évaluation révèle que seules les sections sur la démocratie et la gouvernance politique et le développement socioéconomique font une large place aux questions sexospécifiques, alors que les sections sur la gouvernance des entreprises et la gouvernance et la gestion économiques adoptent le plus souvent des approches très aléatoires de la question. Cette tendance transparaît dans les programmes d'action nationaux et les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre.

Normalisation du concept d'analyse par sexe: Les précédents rapports d'examen de pays (par exemple, le Ghana et Maurice) ont pâti de l'utilisation d'analyses par sexe insuffisamment élaborées en comparaison des rapports ultérieurs. Ces rapports présentent de nombreuses incohérences dans l'approche analytique et des concepts des distinctions fondés sur le sexe. Des rapports établis par la suite ont surmonté les difficultés de démarrage, en particulier avec la participation du Centre africain pour le genre et le développement de la Commission économique pour l'Afrique.

La section sur la démocratie et la gouvernance politique de certains rapports d'examen de pays soulignent principalement la participation des femmes dans la sphère publique, la violence envers les femmes et les cadres juridiques et institutionnels. Cette section s'intéresse à d'autres questions notamment les problèmes de santé, d'emploi, la participation des femmes aux activités du secteur informel, et même de santé, ce qui conduit à une convergence avec les questions abordées dans la section sur le développement socioéconomique.

160 Conclusions convenues de l'ECOSOCC (E/1997/100).

4.11 Suivi et évaluation: Les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Programme d'action national est l'aboutissement du processus d'auto-évaluation de pays du MAEP. La logique du Programme d'action national est de transformer les aspirations en politiques et programmes concrets visant à accélérer l'amélioration des conditions socio-économique et politique dans le pays. La section ci-dessous examine plusieurs dimensions du Programme national d'action dans une perspective sexospécifique.

Routine ou statu quo: Il est indispensable que le Programme d'action national ne soit pas simplement un autre document de programme ou une autre stratégie ou encore un travail supplémentaire pour les institutions et les parties prenantes chargées de la mise en œuvre. Il doit être un plan d'action progressif, chiffré et limité dans le temps pour identifier les questions fondamentales de gouvernance dont la résolution accélérée catalyserait la réalisation des objectifs généraux de développement. Le Programme d'action national favorise l'établissement et l'exécution du programme national par diverses parties prenantes. Il doit certes être personnalisé en fonction des réalités du pays, mais cette démarche doit être fondée sur le type de concertations État-société sur une base empirique qui sont défendues dans les stratégies et les méthodologies du MAEP.

Une vue d'ensemble des programmes d'action nationaux des différents pays met à jour une forte reconnaissance de l'importance cruciale des actions prioritaires identifiées dans l'amélioration de la gouvernance, la construction et la consolidation des initiatives de développement antérieures et en cours. Par exemple, le programme d'action national de l'Afrique du Sud souligne bien l'accent mis sur ce point de vue, lorsqu'il déclare¹⁶¹: « Les problèmes à examiner dans ce Programme d'action devraient être tels qu'un impact pourrait être perceptible grâce à des interventions précises et limitées visant l'amélioration de la gouvernance.... ce programme vient compléter les précédents accords et engagements fait apparaître un engagement renouvelé vis-à-vis des accords antérieurs ... complète des programmes multisectoriels actuels ». Ces affirmations positives sont reprises dans de nombreux autres programmes d'action nationaux.

L'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans les programmes d'action nationaux: Pour que les perspectives sexospécifiques soient mises en œuvre dans le cadre du MAEP, elles doivent être intégrées dans les programmes d'action nationaux, et découler des analyses présentées dans les rapports d'auto-évaluation pays et les rapports d'examen de pays. Le problème relevé à la section 3 est que, généralement, le rapport d'examen de pays présente des analyses et des recommandations dans les sections sur la gouvernance et la gestion économiques et dans celle sur la gouvernance des entreprises, qui s'appliquent indifféremment aux deux sexes. Lorsque cela se produit, les questions sexospécifiques ne sont pas suffisamment intégrées dans les programmes d'action nationaux, ce qui signifie que les graves déficits de gouvernance ne font guère l'objet d'une proposition de solution. Bien qu'il faille reconnaître que le programme d'action national ne peut pas toujours adopter toutes les recommandations, les rapports d'examen de pays révèlent que de nombreuses recommandations cruciales lourdes de conséquences pour l'égalité des sexes sont abandonnées des programmes d'action nationaux de plusieurs pays, même si l'égalité des sexes est identifiée comme une question transversale. Cet aspect ressort dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8: Cartographie des actions sexospécifiques dans les programmes d'action nationaux en comparaison des recommandations de rapports d'examen de pays

161 MAEP (2006). "Country review report of the Republic of South Africa". No. 4., p. 246.

Pays	Nombre de recommandations de rapport d'examen de pays	Nombre d'actions sexospécifiques du Programme d'action national adoptées	Pourcentage d'actions sexospécifiques du Programme d'action national adoptées en dehors des recommandations sexospécifiques du rapport d'examen de pays
Bénin	16	5	31,2 %
Algérie	18	15	83,3 %
Afrique du Sud	13	13	100 %
Ghana	14	21	150 %
Burkina Faso	25	15	60 %
Éthiopie	8	15	60 %
Ouganda	11	8	72,7 %
Kenya	16	12	75 %
Lesotho	14	13	92 %
Mali	20	11	55 %
Tanzanie	15	11	73,3 %
Maurice	11	15	136 %
Zambie	17	12	70,5 %
Mozambique	13	20	153 %
Nigéria	31	14	45 %
Sierra Leone	25	7	28 %
Rwanda	6	9	150 %

Des divergences ont été constatées entre les recommandations du rapport d'examen de pays et les éléments à mettre en œuvre dans les programmes d'action nationaux en les ayant présentés sous un autre aspect: L'accent a été mis différemment sur chacune des sections. Par exemple, les actions dérivées du Programme d'action national peuvent adopter ou dépasser les recommandations du rapport d'examen de pays ou ajouter des domaines d'action qui sont sans lien avec le rapport d'examen de pays dans une section donnée, tandis que dans une autre section, il ne peut adopter que quelques recommandations du rapport d'examen ou formuler des recommandations qui ne sont pas liées audit rapport.

Une analyse comparative des sections sur la démocratie et la gouvernance politique et sur le développement socioéconomique explique que les recommandations qui le plus souvent ne sont pas reprises sont principalement celles relatives à l'action positive, aux ressources des institutions en charge de la parité entre les sexes et au financement de l'égalité des sexes ainsi qu'à la réforme des lois qui s'appliquent indifféremment aux deux sexes, sont discriminatoires ou tout simplement inadéquates. Ne

pas pouvoir combler les graves lacunes identifiées dans le Programme national d'action est synonyme d'occasions manquées pour accélérer l'autonomisation des femmes et réaliser les objectifs du NEPAD dans le cadre et la durée du programme d'action national.

Renforcement positif: L'étude des rapports d'examen de pays et des programmes d'action nationaux dévoile que les objectifs sexospécifiques contenus dans les sections sur la démocratie et la gouvernance politique et le développement socioéconomique sont généralement similaires ou complémentaires. Dans les rapports d'examen de pays, une convergence apparaît le plus souvent dans ces deux sections en ce qui concerne les quotas de femmes dans les mesures d'action positive, le droit à l'éducation, la réforme de la loi sur la violence conjugale, les efforts de sensibilisation aux droits des femmes à différents niveaux et la nécessité de combattre la violence contre les femmes. Ce renforcement est avantageux, car il met en évidence les éléments de plaidoyer sur l'égalité des sexes et réaffirme la nécessité de mettre l'accent sur les grandes disparités entre les sexes. Il accroît également les chances de réalisation des objectifs si les ressources sont orientées vers les questions prioritaires.

Délais de mise en œuvre: Les rapports de mise en œuvre constituent un mécanisme essentiel pour le suivi des progrès accomplis en termes d'égalité des sexes et d'autonomisation, non seulement pour le Forum du MAEP, mais également pour les parties prenantes dans le pays. La mise en œuvre des programmes d'action nationaux se fait généralement dans un délai de trois ans, et des rapports annuels réguliers sur l'état d'avancement sont requis dans le cadre du système de suivi. Cependant, dans certains cas, les pays ont fait état de plus longs délais de mise en œuvre. Par exemple, le Programme d'action national du Ghana devait couvrir trois ans à partir de 2005, mais il fixe une durée pour certaines activités jusqu'en 2009 et pour d'autres jusqu'en 2011. Le Ghana a présenté des rapports annuels sur l'état d'avancement de la mise en œuvre au Groupe du MAEP pour ce qui relève de ses activités jusqu'à décembre 2011.

Le processus d'établissement de rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du MAEP laisse généralement beaucoup à désirer et de grandes variations sont visibles dans les approches de pays. C'est ainsi que le Mozambique a présenté son premier rapport d'état d'avancement pour la période 2010-2012 en 2013¹⁶², un an avant 2014, la date d'achèvement indiquée du Programme d'action national. À l'autre extrême, le Ghana a présenté au moins trois rapports biannuels d'état d'avancement de la mise en œuvre dans un délai de trois ans après l'évaluation, en plus de rapports annuels d'avancement de la mise en œuvre couvrant la même année! Ces fréquences ne facilitent pas la tâche des acteurs continentaux et nationaux chargés de surveiller les objectifs de parité de manière cohérente.

Les rapports annuels d'état d'avancement de la mise en œuvre visent à mettre en évidence la dynamique de réalisation des objectifs dans les programmes d'action nationaux et devraient faire figurer les résultats obtenus. Cependant, il est fréquent que ces rapports décrivent les activités menées et leurs produits, plutôt que d'analyser et d'interpréter leurs résultats. Par exemple, l'adoption d'une loi ou l'établissement d'une institution ou d'un programme peut être une activité ou un résultat, mais, même dans le programme rigide de trois ans, il faut faire apparaître les timides avancées accomplies pour remédier aux lacunes sur le fond identifiées dans le Programme d'action national. L'on pourrait ainsi déterminer si le Programme d'action national est un outil de suivi pratique pour les parties prenantes.

Format des rapports relevant du Programme d'action national: Le suivi des progrès accomplis au titre des programmes d'action nationaux est un élément clef de l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre de la Déclaration du NEPAD et des engagements sexospécifiques. Le MAEP se doit encore de formuler un cadre de suivi et évaluation pour les Programmes d'action nationaux. Le secrétariat du MAEP a produit une matrice pour faciliter la documentation qualitative et quantitative en vue de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux, la plupart des pays ont sensiblement dévié de ce format. Les rapports

162 Forum national MAEP du Mozambique (2013). "Progress report on the implementation of the National APRM Programme Of Action 2010 - 2012", avril 2013.

annuels d'état d'avancement de pays sur la mise en œuvre des programmes d'action nationaux n'ont pas servi de matériaux solides et informatifs aux fins de suivi. Ces rapports ne donnent pas d'image claire des progrès graduels accomplis et l'on ne sait pas quelles sont les réalisations faites dans le cadre du Programme d'action national en contraste avec les programmes nationaux habituels ou pré-existants.

Les formats des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre varient de telle sorte qu'il est dans l'ensemble très difficile de procéder à une analyse systématique des progrès accomplis. Le non-respect des prescriptions relatives à l'établissement des rapports en fonction des indicateurs du Programme d'action national introduit nombre d'ambiguïtés et de la subjectivité dans les rapports. Les formulaires de déclaration diffèrent d'un pays à l'autre, et la plupart des rapports ne sont pas établis sur la base des indicateurs ou des priorités spécifiques contenus dans le Programme d'action national. Les rapports du Ghana, du Kenya¹⁶³, du Nigéria et de l'Ouganda¹⁶⁴ en sont un parfait exemple. Dans certains de ces rapports, non seulement les matrices de communication n'ont pas d'indicateurs, mais par ailleurs les rapports ne sont pas établis selon les indicateurs spécifiques du Programme d'action national, et les domaines qui connaissent des avancées sont amalgamés sous les sections respectives.

Vérification des progrès: La déclaration suivante est d'une immense valeur intrinsèque pour l'évaluation de l'état d'avancement du Programme d'action national. Elle affirme¹⁶⁵ que le Programme d'action national « ...cherche à éviter les objectifs trop ambitieux et irréalistes. Il est consciemment conçu pour être spécifique, mesurable, réalisable, réaliste et limité dans le temps (SMART). »

Il est essentiel que tout programme d'action national adhère à cette formule pour que ses objectifs soient efficaces et l'atteinte de ceux-ci vérifiable. Bien qu'il soit acceptable que les recommandations des rapports d'examen de pays ou les objectifs des programmes d'action nationaux fournissent des paramètres généraux, les activités du programme d'action national doivent spécifiquement énoncer des mesures afin que les résultats recherchés soient compris de tous.

Dans quelques pays, certains des objectifs sexospécifiques fixés dans le Programme d'action national sont formulés de manière trop générale ou équivoque. Ils abondent dans la majorité des rapports d'examen de pays, comme ceux qui figurent ci-après:

163 Dans le premier et le deuxième rapport d'état d'avancement, on constate une sélection des propositions sous forme de « cueillette de cerise » puisqu'ils ne parlent pas en profondeur de nombreux engagements pris au titre du Programme d'action national. Par exemple, le premier rapport note l'adoption du projet de loi sur les délits sexuels mais n'évoque aucun des autres projets de loi énoncés dans le programme national qui sont également cruciaux pour la promotion de l'égalité des sexes.

164 Le premier rapport annuel d'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action national du MAEP 2008/2009 de l'Ouganda ne rend pas compte des activités entreprises en ce qui concerne les engagements pris dans le cadre du programme national, mais se lit plutôt comme une reformulation du rapport national d'auto-évaluation. Le rapport consolidé de la deuxième et troisième année, sur la mise en œuvre du Programme d'action du MAEP 2009-2010 / 2010-2011 donne plus de détails.

165 Idem supra, p. 272.

Encadré 3: Exemples d'objectifs du Programme d'action national qui sont « SMART »

Introduire des mesures pour accroître la représentation des femmes au parlement - Lesotho

Mettre en œuvre les lois à la lettre - Sierra Leone

Encourager les femmes à s'impliquer politiquement - Algérie

Prendre des mesures pour promouvoir les candidatures féminines en politique - Tanzanie

Motiver les jeunes filles à atteindre leurs objectifs - Nigéria

Promulguer une loi pour empêcher la violation des droits des femmes - Kenya

Prendre des mesures d'action positive - Zambie

Certains programmes d'action nationaux révèlent un décalage entre leurs objectifs sexospécifiques et les indicateurs de suivi, ce qui complique le suivi et l'évaluation des progrès vers la réalisation des objectifs, comme l'attestent les rapports d'examen de pays du Burkina Faso, du Mali, du Mozambique et de Sierra Leone.

Il arrive que les programmes d'action nationaux recensent des activités de mise en œuvre qui ne s'appuient pas sur les rapports d'auto-évaluation pays ou l'analyse ou encore les recommandations du rapport d'examen de pays. On peut par exemple citer le programme du Mozambique dans la section gouvernance des entreprises, le Mali dans la section gouvernance et gestion économiques, le Burkina Faso dans les sections démocratie et gouvernance politique et développement socioéconomique, et Maurice dans la section démocratie et gouvernance politique. D'où la question de savoir comment ces actions ont été identifiées comme étant des questions cruciales à mettre en œuvre dans les programmes d'action nationaux et si des mesures d'évaluation participative des besoins ont été appliquées?

Qualité de la documentation/communication: Comme mentionné auparavant, certains des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre ne donnent pas de tableau clair des résultats concrets obtenus à la suite des interventions menées au titre du programme d'action national. Cependant, une vérification des faits réels est que la mise en œuvre et la collecte des résultats atteints peuvent constituer un problème à long terme qui pourrait sans doute ne pas totalement convenir aux paramètres sur trois ans fixés dans le cadre du Programme d'action national. Même au Ghana, pays qui a continué jusqu'à présent d'établir des rapports sur la mise en œuvre de son programme d'action national, il est indéniable que les progrès sont graduels plutôt que spectaculaires ou soudains. L'intégration de la parité des sexes est une action soutenue à long terme bien qu'il soit impératif de se lancer dans ce processus difficile.

Absence de suivi bien conçu renforcé par des cadres institutionnels solides: Le MAEP est censé être doté de mécanismes de suivi solides aux niveaux national et continental, comme il en a été question plus tôt. Dans la plupart des pays, des approches et des résultats mitigés ont caractérisé le suivi du Programme d'action national. Dans certains pays, de nouvelles structures ont vu le jour, intégrées dans les cadres de développement nationaux actuels (par exemple, au Kenya, au Nigéria, en Ouganda et au Rwanda). Les mêmes structures ont été maintenues dans d'autres pays (par exemple, la Commission nationale de gouvernance du Ghana) et dans certains autres, elles ont été démantelées au terme de la mission d'évaluation de pays. Les parties prenantes en charge du suivi du programme d'action national sont prises au dépourvu, au regard notamment du peu d'informations sur les prochaines étapes.

Section 5:

Favoriser les pratiques visant l'égalité des sexes: apprentissage mutuel à travers le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

5.1 L'établissement de bonnes pratiques sur l'égalité des sexes

L'objectif du MAEP, comme indiqué dans le *Document de base du MAEP*¹⁶⁶, est de favoriser, entre autres, des pratiques, des normes et des politiques favorables au développement durable et à l'intégration économique. Parallèlement, la logique du Mécanisme est de veiller à la conformité entre les politiques et les pratiques des États membres du MAEP et les normes de la Déclaration du NEPAD/MAEP sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Le partage d'expériences est une stratégie clé pour réaliser l'apprentissage par les pairs. Il peut faciliter l'identification et le renforcement de politiques, pratiques et normes efficaces dignes d'émulation. L'apprentissage par les pairs a une certaine propension à accélérer¹⁶⁷ l'adoption de pratiques qui favoriseront le respect des droits et l'autonomisation des femmes. La présente section de l'étude analysera dans quelle mesure le MAEP pourrait faciliter la réalisation de ces objectifs.

L'expression « bonne pratique » ou « meilleures pratiques » est le plus souvent ballottée dans le discours sur le développement, et sa signification s'est diluée jusqu'à devenir vague, au point d'instaurer beaucoup de relativité et de subjectivité. Les rapports d'examen de pays mettent en relief les bonnes pratiques, mais aucun critère ni aucune explication ne sont donnés sur la façon dont elles sont sélectionnées, soit dans les rapports d'auto-évaluation de pays et les rapports d'examen de pays soit dans les documents de travail du MAEP. Les rapports d'examen de pays utilisent parfois les expressions « bonnes pratiques » et « meilleures pratiques » de façon interchangeable dans divers documents et quelquefois dans le même rapport, sans préciser ce que l'on entend à chaque fois. Le rapport d'examen de pays de la Sierra Leone emploie l'expression « pratique louable ». On ne sait pas où tracer la ligne entre les « bonnes » ou les « meilleures » pratiques. Le « pourquoi » et le « quoi » de la pratique sont là, mais pas tellement le « comment ». Bien qu'il soit facile de définir une pratique émergente, la ligne de démarcation entre « bonnes pratiques » et « meilleures pratiques » soulève encore plus de questions, et le seuil des meilleures pratiques est mouvant.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs identifie les bonnes ou les meilleures pratiques dans les pays suivants.

166 Paragraphe 3.

167 Ibid.

Tableau 9: Bonnes ou meilleures pratiques en matière d'égalité des sexes, tel qu'identifié dans les rapports d'examen de pays

Gouvernance démocratique et politique	Développement socio-économique	Gouvernance des entreprises	Gouvernance et gestion économiques
Représentation hommes-femmes au Conseil national parlementaire pour la promotion des femmes			
Maisons de femmes			
Observatoire de l'emploi des femmes	Éducation des filles en Algérie		
Femmes dans les forces armées			
	Égalité des sexes dans les conseils locaux, les structures judiciaires et le parlement		
Agence nationale pour la prévention de la traite des êtres humains			
Action positive en faveur des femmes dans l'État de Kebbi			
Promotion de l'égalité des sexes et de la représentation des femmes au Parlement			
Promotion des droits des femmes dans la nomination de femmes à la fonction publique et dans le domaine de l'éducation			
Promotion de l'égalité des sexes			
Représentation équilibrée des sexes au sein des collectivités	<p>Promulgation de trois lois clés</p> <p>Restructuration du Ministère du bien-être social, de la condition féminine et des enfants</p> <p>Création d'une cellule d'appui à la famille</p> <p>Adoption du plan d'action national conformément aux résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies</p>		
	Maison d'attente de maternité à Dodoma		

La détermination de ce qui est qualifié de bonnes ou meilleures pratiques est quelque peu aléatoire et cela transparaît dans les rapports d'examen de pays. Parfois, les mêmes circonstances définies comme étant les « meilleures pratiques » dans le rapport d'examen d'un pays ne sont pas identifiées comme telles dans celui d'un autre, même si les normes et pratiques de performance sont similaires voire meilleures. Par exemple, il est louable que le Mozambique soit acclamé pour avoir affiché la « meilleure pratique » avec 39,8 % de représentation sexospécifique au Parlement; en Tanzanie par contre où la représentation des femmes au Parlement est de 36 %, ce taux n'est pas enregistré comme « meilleure », ni même « bonne » pratique.

Il arrive également que ce qui est parfois mis en évidence soit le résultat d'une pratique plutôt que la pratique elle-même, de sorte que le changement souhaité, qui est généré par des pratiques réussies d'autonomisation des femmes, peut être mis en relief. À titre d'exemple, dans tous les pays ayant une représentation des femmes de 35 % et au-dessus, le lien entre la pratique et la politique d'action positive et des rendements plus élevés dans la représentation des femmes n'est pas questionné même si cela aurait eu une valeur en termes d'extraction de l'apprentissage pratique pour le MAEP.

Toutes ces ambiguïtés conceptuelles exigent de bien comprendre quel est le genre de pratiques que le MAEP entend promouvoir en vue de réaliser l'apprentissage par les pairs. Ce qui équivaut à une bonne pratique a été largement débattue dans de nombreuses disciplines. ONU-Femmes a identifié les normes de bonnes pratiques dans la démarginalisation des femmes. Une bonne pratique doit¹⁶⁸ satisfaire au moins deux de ces quatre critères: changement réel; impact sur les environnements des politiques; caractère innovant et reproductible; et durabilité et productibilité démontrables. Si l'on utilise cette définition faisant autorité, il est manifeste qu'une bonne pratique doit aller au-delà de simples résultats ou requêtes, et devrait intégrer un élément de dynamique de transformation et de changement.

En outre, ONU-Femmes a élaboré¹⁶⁹ des caractéristiques de bonnes pratiques dans l'intégration d'une dimension sexospécifique qui impliquent des actions, des changements organisationnels et des mesures destinées à influencer l'environnement national. Ces caractéristiques constitueraient un guide parfait pour l'identification de bonnes pratiques dans la prise en compte des sexospécificités et l'autonomisation des femmes.

5.2 Tendances des pratiques identifiées au titre des rapports d'examen de pays

La majorité des bonnes/meilleures /louables pratiques identifiées dans les rapports d'examen de pays portent sur le domaine des droits civils et politiques, et notamment la représentation des femmes dans les parlements et leur nomination à des postes de direction et législatifs ainsi que dans les administrations locales (dans les rapports de pays de l'Afrique du Sud, du Lesotho, du Mozambique et du Rwanda). Comme indiqué précédemment, le faible accent mis sur les questions sexospécifiques dans les sections gouvernance et gestion économiques, gouvernance des entreprises, ou peut-être le reflet de ce qui se passe réellement sur le terrain, font qu'aucune meilleure pratique n'est documentée dans ces deux sections.

Dans les pays ci-dessus, l'adoption de mesures de discrimination positive en tant que politique nationale ou politique de parti ainsi que les quotas de femmes, s'inscrivent dans ces pratiques réussies qui améliorent le niveau de représentation des femmes dans les processus décisionnels. Certains des pays évalués ont adopté des politiques d'action positive et enregistrent de meilleurs résultats qui se traduisent par une plus forte participation et présence des femmes dans les processus de gouvernance et dans la prise de décision (comme au Mozambique, en Afrique du Sud, au Rwanda et en Ouganda). Par

168 <http://www.un.org/womenwatch/resources/goodpractices/guideline.html>.

169 <http://www.un.org/womenwatch/osagi/goodpraexamples.htm>.

exemple, le FRELIMO, au Mozambique, a introduit l'égalité des sexes avant les autres partis politiques en mettant des femmes en tête de listes du parti dans plusieurs provinces et fixé le quota des femmes à 40 %¹⁷⁰.

Le plus souvent, une action est qualifiée de « meilleure pratique », même lorsque les circonstances montrent qu'il s'agit d'un développement récent qui n'en est encore qu'à ses débuts ou au stade embryonnaire ou qui connaît de graves revers, en dépit d'aspects impressionnants ou d'une apparente réussite. La plupart des rapports d'examen de pays manquent d'informations suffisantes pour attester si les pratiques jugées bonnes/meilleures/ louables répondent au moins à la moitié des critères de meilleure pratique décrits plus tôt. Par exemple, le rapport du Burkina Faso met en relief un programme novateur d'autonomisation des femmes. Les autorités publiques locales, dans une tentative visant à réduire le taux élevé de pauvreté, ont construit et équipé des maisons de femmes dans 20 provinces frappées par la pauvreté, pour favoriser la pratique du commerce par les femmes et leur formation en tant que stratégie à court et moyen terme de génération de revenus. Le rapport poursuit en notant que les résultats sont plutôt maigres dans une région visitée et les contraintes de ressources limitent la possibilité d'étendre le programme mis en œuvre dans cette région à plus de 40 femmes depuis 2004. Ce type d'information est nécessaire pour déterminer la viabilité du programme et les défis auxquels le programme est confronté, mais peu d'informations¹⁷¹ sont disponibles sur les résultats du programme et pour déterminer s'il apporte un changement réel, quid de la reproductibilité, la durabilité et s'il satisfait à d'autres critères.

5.3 Difficultés rencontrées dans l'établissement de la réussite dans les pratiques d'égalité des sexes

Il ressort de la plupart des rapports d'examen de pays que l'action positive en faveur des femmes n'est pas allée au-delà de l'arène politique. Elle ne porte que sur les domaines fonciers, des entreprises et de l'éducation dans quelques pays tels que l'Afrique du Sud, l'Ouganda et la Zambie. Même là où le nombre de femmes augmente à la suite de ces mesures spéciales, les rapports n'indiquent pas une augmentation qualitative de la capacité des femmes à participer aux processus de prise de décisions clefs ni à les influencer, pas plus qu'ils ne révèlent que des ressources et un pouvoir considérables ont été consacrés à la réalisation de l'objectif d'autonomisation des femmes, et que cela aurait pu conduire à un manque de changement transformateur. La politique de parti crée par ailleurs de nouvelles complications, avec notamment des femmes fidèles à la position du parti plutôt qu'à un programme d'égalité des sexes non partisan.

La reproduction des meilleures pratiques à travers les pays constitue certainement un défi dans le cadre du MAEP, qui prétend ne pas être un modèle d'approche de la gouvernance ou promouvoir des normes générées à l'extérieur sur les autres pays. La reproduction dans ce cas signifierait des pratiques applicables à différentes cultures, races et divers environnements socioéconomiques et politiques. Les situations locales et les variables peuvent déterminer le succès ou l'échec d'une intervention. Néanmoins, l'identification des meilleures pratiques fondées sur les normes de la Déclaration du NEPAD fait partie intégrante de la logique et de la promesse du MAEP en tant qu'outil d'apprentissage par les pairs. La modification ou l'adaptabilité d'une bonne pratique est à cet égard importante. Ce qui peut être collecté, synthétisé et reproduit dans différents contextes est ce qui conduira finalement à l'apprentissage par les pairs et l'adoption à la fois horizontalement et verticalement.

170 Open Society Initiative of Southern Africa et AfriMap (2009). "Mozambique Democracy and Political Participation" OSISA, pp. 5, 11.

171 La mission d'évaluation de pays souligne, sur une note générale: « La situation des femmes reste en deçà des résultats et des exigences du développement économique et social intégré dans lequel le pays s'est lancé. En fait, les problèmes persistent et des solutions à long terme sont nécessaires si le Burkina Faso souhaite devenir un pays émergent à l'horizon 2025 ».

Il existe deux cas où une bonne ou une meilleure pratique est identifiée en tant que telle dans le rapport d'examen de pays et est recommandée dans le Programme d'action national. Cela en soi est une bonne pratique. L'Algérie s'engage à intensifier la meilleure pratique de créer des observatoires dans le cadre du Programme d'action national et utilise le MAEP comme moyen de promotion de l'apprentissage. En Sierra Leone, le rapport d'examen de pays recommande la pratique louable d'utiliser des salles pour la duplication (bien que le Programme d'action national ne reprenne pas ce point). C'est une illustration du potentiel du MAEP à promouvoir l'apprentissage à la fois horizontalement et verticalement parmi ses membres.

Des points communs socioéconomiques et culturels existent et parfois même entre des programmes et plates-formes politiques à travers les communautés économiques régionales qui peuvent être utilisés pour promouvoir des valeurs communes et de bonnes pratiques d'autonomisation. Un exemple en est la Déclaration de Kampala¹⁷² de 2011 sur la violence sexuelle et la violence sexiste de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). Elle illustre les plateformes institutionnelles transfrontalières et crée des cadres qui examinent la violence sexiste dans 11 pays. Dans la Déclaration de Kampala, un appel est lancé à la Fédération internationale des femmes juristes (qui a des antennes nationales au Burundi, au Kenya, en Ouganda, au Rwanda et en Tanzanie) et à la société civile pour qu'elles soient habilitées en vertu de l'article 18, à combattre la violence sexuelle et sexiste dans la région. Ainsi, le MAEP, qui est destiné à assurer la liaison avec les communautés économiques régionales après le processus d'évaluation, pourrait trouver des liens dans le domaine de la violence sexiste sur les bonnes pratiques identifiées pour lutter contre ce phénomène.

À ce jour, il ne semble guère établi qu'un programme concerté, bien pensé et cohérent ait été mis en place pour que le MAEP déploie de bonnes pratiques. Le dernier Forum des chefs d'État en 2008 qui a exploré les cinq questions transversales du MAEP peut avoir donné le coup d'envoi du processus d'apprentissage par les pairs, mais l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ne figuraient pas à l'ordre du jour. La Commission économique pour l'Afrique a entrepris de nombreuses initiatives de renforcement des capacités et de partage d'expériences en vue de l'harmonisation des programmes d'action nationaux avec les processus de planification du développement national, mais les questions sexospécifiques ne sont pas spécifiquement couvertes.

Néanmoins, les rapports indiquent qu'il existe de bons exemples d'initiatives menées par les gouvernements et les citoyens afin de parvenir à l'autonomisation des femmes et l'égalité. Il faut reconnaître que les rapports d'examen de pays ne sont pas bien adaptés à la présentation de détails: les documents sont assez volumineux, et des compromis doivent être faits pour les rendre lisibles et conviviaux. Ils ne favorisent donc pas les longs récits. Ces manquements ne portent pas atteinte à l'authenticité des bonnes ou meilleures pratiques dans les pays qui y adhèrent, cela signifie simplement que si le secrétariat du MAEP encourage l'apprentissage entre pairs parmi les États, il reste qu'il devra creuser plus en profondeur pour démontrer les caractéristiques et la mécanique spécifiques de chaque pratique et trouver des moyens de promouvoir l'apprentissage expérientiel.

172 La Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs au quatrième Sommet ordinaire et session spéciale sur la violence sexuelle et sexiste.

Section 6:

Faire le point pour poursuivre

La présente section présente les principales réalisations qui ont émergé au fil des évaluations du MAEP, ainsi que certaines des leçons qui ont été tirées de ces processus. Il ne fait aucun doute que le Mécanisme a joué un rôle dans la promotion des idéaux démocratiques des peuples africains en matière de bonne gouvernance. La présente section recense les défis qui ont été cités comme un frein à la réalisation de l'égalité des sexes en Afrique et examine les facteurs qui empêchent le Mécanisme d'aborder fermement les questions sexospécifiques, ainsi que les actions prioritaires nécessaires pour promouvoir la fonctionnalité des divers organes du MAEP.

6.1 Réalisations du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs a fait des progrès dans la réalisation des idéaux contenus dans la Charte africaine pour la participation populaire et le développement (la Déclaration d'Arusha¹⁷³) en mettant l'accent sur la participation démocratique et l'élargissement de l'espace et des acteurs pour le débat public. La bonne gouvernance en direction des femmes nécessite une culture de responsabilisation fondée sur les normes d'égalité des sexes et de non-discrimination que l'État s'est lui-même engagé à respecter en vertu des instruments nationaux, régionaux et internationaux. Cela nécessite la mobilisation effective de tous les acteurs, à tous les niveaux de la société, en vue de la réalisation de ces engagements en faveur des femmes.

Le MAEP a offert aux femmes de nouvelles possibilités de collaborer avec les gouvernements, les organisations de la société civile et le secteur privé sur les aspects sexospécifiques de la gouvernance et son impact sur leur vie quotidienne, en vue d'engendrer des résultats sensibles à la problématique hommes-femmes qui peuvent promouvoir l'égalité et l'autonomisation. Il s'en est suivi une augmentation de la participation, l'engagement et le dialogue citoyens, autant d'aspects essentiels pour la gouvernance démocratique en Afrique.

Le Mécanisme a élargi l'espace de la société civile pour qu'elle participe au processus de gouvernance par le dialogue et l'analyse politiques, la planification, la mise en œuvre et le suivi. L'identification du genre en tant que question de gouvernance prioritaire offre l'occasion d'intégrer l'égalité des sexes dans les plans, stratégies et programmes de développement national fondamentaux. Au niveau local, les structures du MAEP sont spécifiquement invitées¹⁷⁴ à inscrire l'égalité des sexes dans les questions transversales lorsqu'elles administrent le questionnaire.

Il apparaît clairement que dans certains cas, les processus consultatifs du MAEP ont été écourtés, hâtifs ou n'ont tout simplement pas été suffisamment diversifiés en raison de contraintes administratives et organisationnelles ou d'une faible volonté politique. Cependant, de bons exemples de franches discussions entre l'État et la société qui ont contribué à susciter des réactions enthousiastes et des engagements constants avec l'État au-delà de la durée de vie du MAEP, ont été enregistrés. Dans

173 Mécanisme de coordination régionale des Nations Unies - Afrique (2007). "Challenges and prospects in the implementation of NE-PAD", p. 42.

174 Toutes les études menées par l'Open Society Institute of Southern Africa par le biais de consultants nationaux de pays ayant fait l'objet d'une revue, visées dans le présent rapport en sont le reflet.

des pays tels que le Bénin, le Kenya et le Ghana, les structures du MAEP en témoignent¹⁷⁵, comme par exemple les comités de surveillance de quartier composés d'hommes et de femmes qui travaillent bénévolement dans le cadre de la société civile en partenariat avec le gouvernement au titre d'un programme qui a duré au-delà du programme d'action national. Cela a débuté au Ghana et, dès 2010, 1 700 fonctionnaires y ont été recrutés¹⁷⁶ pour renforcer la décentralisation du MAEP dans 170 assemblées aux niveaux métropolitains, municipal et des quartiers.

Les rapports d'examen de pays ont présenté et mis en évidence les bonnes / louables / meilleures pratiques de gouvernance au sein de l'Afrique, y compris celles relatives à l'égalité des sexes. Bien que les lacunes dans l'appréciation des facteurs constitutifs d'une bonne pratique nécessitent davantage de production de connaissances, le fait que le MAEP s'efforce de promouvoir l'apprentissage par les pairs à différents niveaux indique qu'il pourrait être une plateforme et un système de capitalisation utiles pour la synthèse et la diffusion des bonnes pratiques. Cette pratique doit être étendue au cadre de l'égalité des sexes.

Le MAEP a été salué comme un outil important pour faire le point des problèmes systémiques par anticipation et interpréter leur capacité à provoquer des conflits. Cela a été le cas du Kenya et de l'Afrique du Sud, où les rapports d'examen de pays ont mis en garde contre l'imminence d'un conflit à moins que la gestion de la diversité et le changement social soient mieux réussis. Ces avertissements ont été par la suite confirmés par les événements. Certes, l'on a beaucoup fait mention du rapport d'examen de pays de l'Afrique du Sud qui a fait office d'alerte rapide sur les violences xénophobes qui ont effectivement eu lieu plus tard dans le pays, toutefois le même rapport a signalé la forte prévalence de la violence à l'égard des femmes comme déclencheur potentiel de conflit violent¹⁷⁷, mais par contre peu de cas en a été fait. Les diagnostics du MAEP sont indispensables pour inciter les dirigeants et les citoyens africains à prendre des mesures immédiates afin de trouver des solutions aux questions en suspens liées à l'égalité des sexes, si l'attention voulue leur est accordée. Il importe donc que les pays soient encouragés à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant le rôle des femmes dans la résolution des conflits et la consolidation de la paix.

Dans l'analyse finale, il sera important de mener une évaluation globale de la mise en œuvre des Programmes d'action nationaux à partir d'une perspective de genre afin de déterminer si les objectifs du MAEP ont été atteints. Dans les quelques rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre qui étaient disponibles, l'on a pu constater que le mécanisme a déclenché la mise en œuvre de politiques et programmes sexospécifiques. Puisque les documents du rapport MAEP de l'Afrique du Sud ont appliqué le format fourni par le secrétariat du MAEP, il est facile de retracer l'évolution du processus du MAEP et constater la preuve que quelques cibles soigneusement sélectionnées sur le genre peuvent évoquer des initiatives globales et multisectorielles d'un gouvernement déterminé à promouvoir et protéger les droits des femmes en Afrique. Le tableau ci-dessous¹⁷⁸ en est une illustration.

175 Commission nationale de gouvernance-Ghana (2008). "Ghana APRM's Third Annual Progress Report: January –December 2008".

176 <http://www.hss.de/westafrika/en/ghana/news-events/aprm-completes-inauguration-of-170-assemblies.htm>.

177 MAEP (2006). "Country Review Report of South Africa" Rapport d'évaluation du MAEP. No 4, 2006., p. 71.

178 Provenant du rapport d'examen de pays de la République sud-africaine et des premier, deuxième et troisième rapports sur la mise en œuvre du Programme d'action de l'Afrique du Sud.

Tableau 10: Analyses comparatives du Programme d'action national sur les cibles sexospécifiques et mise en œuvre effective par l'Afrique du Sud

Priorités du Programme d'action dans le domaine de la gouvernance démocratique et politique

Campagne *Know Your Rights* (Connaissez vos droits) sur l'alphabétisation et l'autonomisation des groupes vulnérables tels que les femmes

Projet de lutte contre la traite des êtres humains axé sur les femmes et les enfants et ciblant les trafiquants

Veiller à ce que les groupes vulnérables, notamment les femmes, aient accès aux services publics.

Mise en œuvre des cibles sexospécifiques du Programme d'action national

Action positive

1. Le Congrès national africain a relevé la barre à une représentation minimum de 50% de femmes dans toutes les instances gouvernementales

Réforme institutionnelle

2. Un ministère de la femme, des enfants et des personnes handicapées créé
3. Le Registre national des délinquants sexuels ayant violenté des femmes et enfants est opérationnel
4. Rétablissement de 176 unités de protection des enfants contre la violence familiale et les délinquants sexuels au sein des forces de police
5. Dix-sept centres de soins Thuthuzela comme stratégie de lutte contre le viol à travers le pays dans les communautés qui enregistrent de nombreux cas de violence sexuelle au plus tard en mars 2009
6. Programme élargi de partenariat avec les forums de police communautaire visant à renforcer les rôles de la surveillance civile
7. Mise en place d'équipes spéciales provinciales sur la traite des êtres humains
8. Mise en place du Comité interministériel sur la violence à l'égard des femmes et des enfants
9. Création d'une Direction dotée de plus de moyens pour les enquêtes criminelles prioritaires
10. Partenariat entre les milieux d'affaires et les SAPS (*services de police sud-africains*) pour combattre le crime, notamment le crime violent organisé
11. Examen du système de justice pénale
12. Salles conviviales pour les victimes aménagées dans les postes de police des zones de forte criminalité
13. Dix-neuf projets d'autonomisation des victimes financés par les Fonds de recouvrement des avoirs criminels

14. Approbation du projet de loi sur l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes pour renforcer la lutte contre la violence et les crimes visant les femmes
15. Les partenariats et les stratégies de lutte contre le crime actuellement mis en place par les pouvoirs publics contribuent à la réduction des taux de criminalité dans le pays
16. Le Conseil d'administration de l'aide juridique de l'Afrique du Sud fournit des conseils juridiques et une représentation professionnelle à ceux qui ne peuvent pas s'assurer les services d'un avocat privé
17. Mise en place du Conseil consultatif national sur la violence sexiste pour coordonner les efforts de prévention et d'intervention
18. Augmentation des taux de condamnation par les tribunaux de cas de violence envers les femmes et les enfants
19. Élaboration de l'Annuaire des services aux victimes de la violence et du crime permettant aux gens d'accéder aux services qui sont disponibles dans leur région

Réforme des politiques et programmes

20. Directives nationales d'autonomisation des victimes approuvées
21. Une politique a été élaborée pour renforcer les forums de police communautaire
22. Élaboration d'une stratégie pour hommes et garçons sur la prévention des violences faites aux femmes, qui a été mise à l'essai dans une province en 2009
23. Formulation de l'apprentissage du droit de la famille, qui comprend la formation sur le contexte social de la violence domestique et la loi 116 de 1998 sur la violence domestique

6.2 Défis auxquels les analyses par sexe font face dans le MAEP

Manque de données ventilées par sexe fiables: Les rapports d'examen de pays s'efforcent, dans la mesure du possible, de désagréger les données, étant donné que l'information primaire ne peut être obtenue qu'à la source auprès des pays évalués. L'existence et l'utilisation de données désagrégées par sexe, tel que discuté précédemment, sont essentielles pour comprendre comment les politiques, les lois et les programmes ont été élaborés et leur impact différentiel sur les hommes et les femmes, afin d'appréhender leurs incidences sur les femmes et proposer des mesures visant à réaliser l'égalité des sexes. Dans la plupart des pays, le MAEP se heurte au manque d'accès aux données de genre ventilées par sexe et âge, d'où les écarts dans les analyses par sexe réalisées par la mission d'évaluation pays.

Évaluation et mise en œuvre volontaires: Le MAEP est une évaluation de la gouvernance entreprise volontairement, par opposition aux évaluations imposées de l'extérieur par les donateurs telles que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et les plans d'action d'éradication de la pauvreté. L'importance de cette initiative est que les pays s'engagent à se prêter volontiers à une revue et une analyse, menées tant par des acteurs internes qu'externes aux niveaux national et continental. En tant que tel, le MAEP et le secrétariat du NEPAD ne sont pas des organismes de mise en œuvre mais jouent

plutôt le rôle de facilitateur; ils doivent collaborer¹⁷⁹ avec les communautés économiques régionales, les institutions de l'Union africaine et les institutions nationales. Ils sont soumis aux dictats des pays dans une certaine mesure et à la diplomatie, sans que cela soit une obligation, ce qui est le facteur principal dans certains cas.

Les processus du MAEP sont censés être impulsés par la population, mais la réalité est que, dans de nombreux pays, les principales locomotives sont essentiellement le gouvernement et les fonctionnaires. La conséquence est que les processus d'évaluation du mécanisme et le Programme d'action national sont le plus souvent exécutés à la discrétion de l'État, et les compulsions externes ou internes ne font pas partie de l'équation. Parfois, des régressions dans l'engagement à réaliser les objectifs du Programme d'action national se produisent lorsqu'un changement de régime intervient avec effets au niveau des personnels, ce qui nécessite des efforts renouvelés de la part des membres du Groupe d'éminentes personnalités pour engager une action diplomatique de sensibilisation. Par conséquent, si certains États ne respectent pas les engagements pris au titre du Programme d'action national, l'on ne peut pas faire grand-chose pour les contraindre à le faire.

Bien que les questions sexospécifiques nécessaires pour catalyser les progrès vers l'égalité des sexes aient été identifiées dans les rapports d'examen de pays, une grande part des responsabilités pour leur mise en œuvre revient aux États membres. Le niveau de l'engagement des États membres à atteindre cet objectif essentiel reste la clef qui accélère le changement, avec des contributions de tous les acteurs, notamment les pairs au niveau des chefs d'État et de gouvernement, la société civile et le secteur privé, les organes de l'Union africaine et les communautés économiques régionales.

Il convient néanmoins de reconnaître que, dans la majorité des pays évalués, sinon la totalité, des mesures, programmes et politiques en faveur de l'intégration d'une perspective sexospécifique et de l'égalité des sexes, soulignant de l'importance croissante de l'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes avaient déjà été mis en place. Le MAEP renforce ces processus plutôt que de «réinventer la roue». Il reste à voir dans quelle mesure un changement réel pourrait se produire et une forte volonté politique se dégager pour améliorer le statut des femmes en Afrique.

Des mécanismes de suivi inefficaces: L'absence de mécanismes de suivi adéquats et spécifiques au niveau national a été examinée dans la présente étude. Le secrétariat du MAEP a été fréquemment sollicité pour concevoir un mécanisme de suivi autre que les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre afin de garantir que les États membres sont sur la bonne voie en ce qui concerne leurs engagements, mais cet aspect n'a pas encore été suffisamment élaboré. Certains pays qui ont intégré avec succès leur Programme d'action national dans les processus nationaux de planification du développement sont en mesure d'en surveiller la mise en œuvre à travers leurs mécanismes actuels, malgré les difficultés que cela soulève, comme l'indiqué le présent rapport. Le meilleur scénario serait que toutes les structures de contrôle mettent l'accent sur l'égalité des sexes, que ce soit grâce à des indicateurs sexospécifiques ou à travers la rationalisation des indicateurs de genre comme questions transversales.

Au niveau continental, l'on pourrait largement recourir à d'autres institutions et organes de l'Union africaine pour renforcer les processus du MAEP, mais des lacunes ont été relevées une fois de plus. Le MAEP n'est pas institutionnellement intégré aux structures de l'Union africaine et des communautés économiques régionales. Les rapports qui sont soumis à des organes et instances de l'Union africaine, y compris la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, visent à intégrer les questions de gouvernance d'importance continentale dans l'élaboration des politiques de l'Union africaine. Toutefois,

179 Conseil des droits de l'Homme (2007). "The African Peer Review Mechanism and the United Nations Economic Commission for Africa and Organization for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (ECA/OECD-DAC) Mutual Review of Development Effectiveness". A/HRC/8/WG.2/TF/CRP.5.

à ce niveau, aucun traitement notable ou de fond n'intervient autour des grandes questions soulevées par le MAEP.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a créé le poste de Rapporteur spéciale sur les droits de la femme en Afrique lors de sa vingt-troisième session ordinaire. En tant que membres de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, elle a pour mandat de recevoir et analyse les rapports d'examen de pays et, en sa qualité de Rapporteur spéciale, elle traite toutes les questions concernant les droits des femmes en Afrique et collabore avec les différents acteurs et institutions. Son travail présente des synergies évidentes avec le MAEP et son bureau fournit une liaison verticale et horizontale stratégique qui n'a pas été exploitée pour faire progresser les objectifs d'égalité des sexes au titre du MAEP.

Encadré 4: Synthèse du mandat de la Rapporteuse spéciale de l'Union africaine sur les droits de la femme en Afrique

La Rapporteuse spéciale sert de point focal pour la promotion et la protection des droits des femmes en Afrique au sein de la Commission de l'Union africaine. Elle a pour mandat d'aider les gouvernements africains à élaborer et mettre en œuvre des politiques favorables à la promotion et la protection des droits des femmes en Afrique en accord avec l'adaptation nationale du Protocole de Maputo. Elle facilite l'harmonisation de la législation nationale avec le Protocole de Maputo, entreprend des missions de promotion et d'observation dans les États membres de l'Union africaine, mène des analyses de la situation des droits des femmes dans les pays de l'Union africaine, et établit des rapports sur les résultats. La Rapporteuse est investie des prérogatives de collaborer avec tous les acteurs concernés en vue de la promotion et la protection des droits des femmes à l'échelle internationale, régionale et nationale

Il est indéniable que la Rapporteuse sur les droits des femmes en Afrique joue un rôle stratégique dans la promotion de l'égalité et l'autonomisation des femmes. Il existe une fusion des synergies et des opportunités dans son bureau dont le MAEP ne tire malheureusement pas profit pour faciliter le suivi et la mise en œuvre adéquate des droits des femmes en Afrique.

Promouvoir l'apprentissage par les pairs: Le plus grave manquement dans le respect par Le MAEP de ses promesses a été qu'il ne soit pas parvenu à promouvoir l'apprentissage par les pairs, comme énoncé dans ses documents fondamentaux. La capacité du secrétariat continental du MAEP se limite à faciliter la recherche, les études et les activités de partage d'expérience pour comprendre les leçons à tirer de chaque rapport d'examen de pays, tout particulièrement les meilleures pratiques.

L'on espère cependant que les processus menés par les Commissions nationales de gouvernance et par la société civile pourront surmonter certaines de ces défaillances organisationnelles au niveau continental. Par exemple la Commission nationale de gouvernance du Ghana a partagé certaines initiatives et le secrétariat du MAEP de l'Ouganda a fait la promotion du partage d'expériences régional à la faveur de visites de pays. La Commission économique pour l'Afrique a parrainé quelques études afin d'examiner les aspects du MAEP qui appellent une réflexion plus approfondie et davantage de précisions, à l'instar d'organisations telles que l'Institut Sud-africain des affaires internationales et AfriMap, entre autres.

6.3 Recommandations

La présente section offre un ensemble de propositions en fonction des conclusions de l'étude à différents niveaux. Les recommandations sont faites à des étapes du processus et des niveaux du contenu.

Examen régulier des cadres du MAEP: Les instruments du MAEP constituent un cadre central de l'engagement sur la problématique de genre. Il incombe au Forum du MAEP, au Groupe d'éminentes personnalités, aux points focaux et au secrétariat du MAEP d'examiner régulièrement les instruments, documents et directives du MAEP pour qu'ils soient dynamiques et répondent aux besoins des Africains. À ce jour, seul le questionnaire a été examiné, mais avec pour effet d'améliorer les dimensions sexospécifiques du questionnaire. Les documents qui par nature s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes doivent être ajustés pour tenir compte des questions et des préoccupations sexospécifiques, notamment le questionnaire et toutes les directives aux acteurs clefs du MAEP.

Le Groupe d'éminentes personnalités peut jouer un rôle de premier plan en ce qu'il peut relever le niveau de connaissance des questions et des préoccupations sexospécifiques découlant d'une revue globale des rapports d'examen de pays et peut intensifier son action au niveau du Forum du MAEP. Les assemblées générales extraordinaires du forum pourraient constituer un espace de discussion essentiel.

Les chefs d'État et de gouvernement africains ont déclaré 2015 Année de l'autonomisation des femmes dans le cadre de l'Agenda 2063. En outre, la Commission de l'Union africaine élabore le plan de suivi et évaluation de l'Agenda 2063 et le premier plan d'action décennal. Il est indispensable de veiller à l'élaboration d'indicateurs robustes et « SMART » (spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et limités dans le temps) de l'égalité des sexes et du statut des femmes. En outre, la cinquante-huitième session de la Commission de la condition de la femme en 2015 mettra l'accent sur les réalisations et les défis des objectifs du Millénaire pour le développement pour les femmes et les filles. Ces plateformes offrent plusieurs occasions de débats sur la façon de renforcer le rôle du MAEP en tant que cadre d'obligation de rendre compte pour l'égalité des sexes et l'autonomisation aux plus hauts niveaux d'élaboration des politiques de l'Union africaine.

Un motif de préoccupation porte sur les processus de la deuxième évaluation. À ce jour, le Kenya a connu une deuxième revue. Cependant, il n'y a pas d'information sur le procédé par lequel la première évaluation et ses résultats ont été analysés et partagés, ce qui influera sur les divers domaines et autres lacunes qui feront l'objet d'un examen plus approfondi, principalement en ce qui concerne les engagements sur l'égalité des sexes. Il est recommandé que, avant une deuxième évaluation, les résultats du premier processus d'évaluation soient examinés, notamment la réalisation des objectifs de parité.

Participation à des missions de pays: Dans la mise sur pied des structures et processus du MAEP, des ateliers de sensibilisation et de renforcement des capacités sont organisés. La participation des femmes est essentielle pour introduire une dimension sexospécifique dans le processus. La capacité d'inclusion est une question primordiale concernant la participation des organisations de la société civile au processus¹⁸⁰. Au cours de la mise sur pied et par la suite, il revient au secrétariat du MAEP et au Groupe d'éminentes personnalités de veiller à ce que le processus et le contenu de la mission d'appui aux pays, le rapport d'auto-évaluation de pays et la mission d'évaluation de pays intègrent les femmes, les experts de la problématique hommes-femmes et les questions sexospécifiques. Ils devraient le souligner au point focal du pays ainsi qu'aux instituts de recherche technique et aux individus. Le secrétariat continental et les secrétariats nationaux du MAEP devraient formuler des directives à cet effet, tout en donnant une orientation claire sur la façon d'élaborer des pratiques et des approches soucieuses de la problématique hommes-femmes, et sur l'identification de l'égalité des sexes comme

180 Verwey, Len (2004), "NEPAD and Civil Society Participation in the APRM". IDASA Occasional Papers <http://www.idasa.org.za>, consulté le 21 octobre 2013.

une question transversale. Les termes de référence des instituts de recherche technique et des individus devraient notamment les obliger à prendre en compte l'expertise des questions liées aux différences entre les deux sexes qui guidera la formulation et l'utilisation de méthodes qui produiront des analyses sexospécifiques et des données ventilées par sexe.

En outre, l'équipe nationale d'évaluation et le secrétariat du MAEP devraient s'employer à introduire les analyses genrées dans toutes les sections, en s'inspirant des recommandations concrètes sur les sexospécificités pour le pays qui fait l'objet de la revue. Une façon de garantir cette prise en compte serait que le secrétariat du MAEP veille à la parité entre les sexes dans le recrutement de consultants pour la mission d'évaluation pays comme une question de principe et de politique et, en particulier, qu'il soit garanti que l'une des personnes ressources recrutées pour chaque section du rapport ait des compétences en analyse des sexospécificités.

Les femmes devraient être ciblées pour qu'elles participent, au même titre que les hommes, aux audiences de l'équipe nationale d'évaluation. Le MAEP devrait prêcher par l'exemple. Les organisations et les représentantes de femmes peuvent utiliser les forums prévus par la mission d'évaluation pays pour assurer l'inclusion de l'égalité des sexes dans la rhétorique et faire des recommandations critiques. Il est également important que l'équipe nationale d'évaluation et les commissions nationales de gouvernance ou les commissions de la mission d'évaluation pays veillent particulièrement à la participation et l'inclusion des femmes en grand nombre. Cela peut consister à organiser le calendrier des audiences publiques pour cibler des thèmes plutôt que des sections et à faire en sorte que les audiences se tiennent séquentiellement plutôt que simultanément afin de recueillir de nombreux points de vue de femmes sur les questions de genre.

Les militantes de l'égalité des sexes et les femmes mobilisées dans des groupes de pression peuvent aussi s'organiser pour tenter d'influencer la nomination de femmes compétentes à des structures du MAEP en tant que représentantes des femmes, et de points focaux nationaux elles deviendraient membres des Commissions nationales de gouvernance ou de la Commission du MAEP. Cependant, plutôt que de laisser cette question au hasard et à la bonne volonté des autorités responsables, le secrétariat du MAEP devrait élaborer des directives propres à guider la nomination des points focaux nationaux ainsi que les critères de sélection des représentants de la société civile aux Commissions nationales de gouvernance ou au Conseil du MAEP.

Données sur les organisations et les acteurs pour l'égalité des sexes: Les militants et les spécialistes de l'égalité des sexes, les organisations non-gouvernementales et les organisations de la société civile qui s'intéressent à l'autonomisation et aux droits des femmes doivent soumettre des documents de travail spécifiques à la problématique hommes-femmes et des données empiriques sur les lacunes dans le rapport d'auto-évaluation pays et le Programme d'action national à l'équipe nationale d'évaluation. Il est essentiel qu'ils participent aux réunions de validation du rapport d'auto-évaluation pays pour veiller à la vigilance sur l'inclusion des questions de genre. L'Afrique du Sud a finalement prêté attention à la question du genre au cours de son processus d'auto-évaluation quand elle a réécrit son rapport¹⁸¹

181 Corrigan T (2009). "Socioeconomic problems facing Africa: Insights from six APRM Country Review Reports". SAIIA Occasional Paper No 34, p. 24.

d'auto-évaluation de pays pour y inclure une dimension sexospécifique après des efforts de validation publique, vraisemblablement en fonction des commentaires sur les lacunes.

La collecte des données sexospécifiques utilise de bonnes pratiques qui peuvent servir à produire des informations cruciales et actualisées sur la situation des femmes.

Encadré 5: Exemples de sources d'informations crédibles sur les droits des femmes et les questions sexospécifiques*

1. Les pays soumettent périodiquement des rapports au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Durant cette période, de nombreuses organisations de femmes et de la société civile dont les activités sont axées sur le genre formulent un rapport parallèle appelé également rapport alternatif qu'elles soumettent au Comité de la CEDAW et font circuler largement dans le pays. Ces rapports contiennent d'importantes données ventilées par sexe qualitatives et quantitatives qui peuvent être d'une grande utilité pour les organisations de la société civile, car ils fournissent des informations lors des audiences publiques de la mission d'évaluation pays
2. **Gender Links**, une organisation régionale de la société civile dont le siège est en Afrique du Sud, a formulé un baromètre genre pour le protocole de la communauté économique d'Afrique australe qui compare les progrès accomplis par rapport au Protocole de la SADC sur le Genre d'ici 2015. Cet outil comprend un indice genre et développement de l'Afrique australe qui contient des données empiriques sur 23 indicateurs, complétés par les scores attribués par les citoyens à leurs gouvernements. Les baromètres sont menés dans 15 pays et condensés dans les rapports de pays et un recueil sous-régional. L'effort est coordonné par les points focaux nationaux du réseau **Gender Protocol Alliance Network**

* Disponible à l'adresse www.genderlinks.org.za/page/sadc-research.

Bien que la diffusion en temps opportun ou dans des formats accessibles au grand public des rapports d'auto-évaluation de pays aux populations et aux parties prenantes relève le plus souvent de la gageure, il est important que les organisations de la société civile et de femmes obtiennent des rapports d'auto-évaluation au niveau national et se familiarisent avec le contenu bien avant la mission d'évaluation pays et d'autres processus. Le plus souvent, les rapports d'auto-évaluation de pays seront diffusés sous forme de projet de document au public pour commentaires et validation et à ce stade, les militants de l'égalité hommes-femmes et les observateurs doivent s'attacher à bien vérifier la pertinence du rapport dans la couverture des préoccupations et des besoins sexospécifiques dans toutes les sections, et faire des suggestions concrètes sur les zones à améliorer. L'analyse des questions et préoccupations de genre dans les sections thématiques devrait notamment être liée logiquement aux actions correctives et aux priorités recommandées.

Programme d'action national: Le Programme d'action national devrait faire apparaître les objectifs et les indicateurs sexospécifiques d'une manière globale. Cela étant, il convient de reconnaître que le Programme national d'action n'est pas une liste de souhaits concernant les questions sexospécifiques, mais indique plutôt les programmes et les politiques prioritaires qui doivent être financés et exécutés dans un court délai de trois ans. Il incombe à tous les acteurs, au nombre desquels les organisations de la société civile qui assurent la promotion de l'égalité des sexes, de viser des objectifs sexospécifiques de haut niveau ciblant les obstacles systémiques et structurels qui auront probablement des résultats percutants et déclencheront la durabilité des résultats.

Le Programme national d'action devrait être mis en œuvre et surveillé conjointement par des organisations de la société civile. Les rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme d'action national de l'Ouganda montrent dans leur descriptif un partenariat important avec les organisations de la société civile qui œuvrent pour l'égalité des sexes dans la réalisation des objectifs de parité décrits dans le programme. Ainsi, les organisations de défense de la parité des sexes et les organisations de femmes peuvent participer à la mise en œuvre du programme national et exercer des pressions dans ce domaine, en fournissant des compétences, informations et ressources utiles, dans la mesure du possible.

Suivi et évaluation: Dans l'évaluation du programme d'action national, les observateurs du processus du MAEP et du NEPAD ont demandé instamment que les gouvernements s'efforcent de réaliser des évaluations¹⁸² d'impact sensibles à la dimension genre avec la participation de la société civile. Une forte vigilance est requise de la part des parties prenantes pour que les outils utilisés dans le suivi de l'état d'avancement prennent en compte les considérations sexospécifiques. Les acteurs de la société civile dotés d'une expertise en genre devraient collaborer avec les gouvernements pour élaborer des indicateurs¹⁸³ de suivi de l'égalité de sexes afin d'évaluer les progrès réalisés dans le domaine de la démarginalisation et de la budgétisation sensible à la problématique hommes-femmes.

Encadré 6: Bonnes pratiques dans le suivi des indicateurs sexospécifiques

En Ouganda, les organisations de défense des droits actives autour des questions sexospécifiques et des femmes ont rejoint un consortium d'organisations de la société civile pour suivre 32 indicateurs du Programme d'action national. Il s'agissait entre autres de: l'Association des femmes juristes de l'Ouganda (FIDA Ouganda); *Isis-Women's International Cross Cultural Exchange*; le Réseau des femmes ougandaises (UWONET); le Réseau des femmes ougandaises sur la transformation des rapports sociaux de genre et la participation des femmes à la gouvernance qui ont ensemble fourni des analyses par sexe et des points de vue sexospécifiques dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action national.

Le modèle des comités de surveillance de quartier fonctionne bien au Bénin et au Ghana, et de façon similaire les femmes peuvent s'organiser au niveau communautaire et dans leurs localités pour suivre l'état d'avancement du Programme d'action national à différents niveaux.

Pour améliorer le suivi des engagements et d'indicateurs spécifiques, il faudrait que le personnel et les points focaux chargés de l'égalité des sexes au sein des ministères, des départements et des organismes soient associés aux diverses activités et veillent à ce que ces questions soient convenablement prises en compte dans les rapports annuels d'état d'avancement du MAEP. Pour de meilleurs résultats en termes de valeur ajoutée, il est essentiel que les cadres supérieurs, de préférence des hauts fonctionnaires jusqu'aux directeurs, soient nommés. La formation, la coordination et la diffusion de l'information devraient être des éléments précieux de leurs termes de référence dans le cas où ils ne posséderaient pas les capacités voulues.

Il est également impératif de travailler avec les différents cadres de suivi pour l'égalité des sexes à l'échelle continentale et au niveau des communautés économiques régionales. Des cadres existent pour le suivi des progrès des normes convenues et peuvent être reproduits à la faveur du MAEP. Par exemple, le secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est a conçu un format de communication

182 Mécanisme de coordination régionale de l'ONU (2007). "Challenges and prospects in the implementation of NEPAD".

183 UGMP 'Is Uganda on Track with Commitments in the APRM Process?' Uganda Governance Monitoring Platform Annual Governance Status Report, 2009.

standard pour tous les États partenaires sur les principales obligations conventionnelles et dispose d'un système de suivi centralisé accessible à tous les États membres. Un système semblable aux feux de circulation met en évidence les pays qui n'ont pas encore rempli leurs obligations de communication signalés par un « feu rouge ». Les pays qui ne respectent pas leurs obligations doivent s'expliquer devant le Conseil des ministres.

Meilleures pratiques et apprentissage par les pairs: Il est crucial que les organisations de la société civile mettent en place des collaborations transfrontalières et inter-organisationnelles en vue de promouvoir l'apprentissage dans le cadre du MAEP. Au cours de la dernière décennie, plusieurs entités, y compris les universités, les partenaires au développement (en particulier la Commission économique pour l'Afrique, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque africaine de développement), les organisations non gouvernementales et le secteur privé, ont convergé autour de la promotion des idéaux du MEAP. La participation stratégique des organisations de femmes à ces forums ne peut que renforcer ces débats cruciaux et y apporter une dimension sexospécifique. Collectivement, tous les acteurs peuvent en outre analyser les meilleures pratiques aux fins d'apprentissage expérientiel et extractible.

La Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine de développement et le secrétariat du MAEP sont bien placés pour promouvoir les études sur les meilleures pratiques en collaboration avec les commissions nationales de gouvernance. Les meilleures pratiques des pays mises en évidence dans les rapports d'examen de pays devraient être davantage développées, tout comme celles qui ont émergé à la suite de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux. Des plateformes de partage d'informations sur les meilleures pratiques devraient être générées parmi les partenaires et partagées avec toutes les parties prenantes, pour atteindre les objectifs du MAEP.

L'interaction autour des organisations de la société civile dans le cadre du MAEP est de plus en plus transfrontalière sous les auspices du secrétariat du MAEP et de son partenaire au développement, la Commission économique pour l'Afrique, notamment avec l'aide des organisations de la société civile en amont telles que l'Institut sud-africain pour les affaires internationales et AfriMap. Le mouvement des femmes dans un rôle de premier plan et les organisations de la société civile du continent, comme le Réseau des femmes africaines pour le développement et la communication (FEMNET), Women in Law and Development in Africa (WILDAF), Femme Afrique Solidarité (FAS) et les antennes africaines de la Fédération internationale des femmes juristes (FIDA), peut également adopter ces pratiques.

Lier l'Union africaine aux femmes africaines: Les questions d'égalité des sexes ont eu une faible visibilité dans le Forum africain d'évaluation par les pairs. Cela est probablement dû à des lacunes dans l'analyse de genre lors des observations documentaires et de la diffusion des conclusions des rapports du mécanisme sur l'état d'avancement de la mise en œuvre, avec pour résultat de ne pas pouvoir mettre en relief les proportions épiques du dilemme que représente l'égalité entre les sexes en Afrique. Un effort particulier doit être fait par le Groupe d'éminentes personnalités pour mettre bien en évidence les questions de genre et les inscrire dans le programme du MAEP lors de la présentation des rapports d'examen de pays ou des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux.

Le suivi de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux au niveau continental est essentiel pour que les bonnes normes soient établies. Les membres du Parlement panafricain, l'Envoyé spécial du Conseil de paix et de sécurité, et la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique devraient prendre les mesures nécessaires pour débattre des différentes questions et établir des liens avec les acteurs au niveau national. Le Groupe d'éminentes personnalités devrait présenter des rapports d'état d'avancement de la mise en œuvre à ces institutions panafricaines pour qu'elles effectuent le suivi des progrès réalisés au niveau national par le pays qui fait l'objet d'une revue.

Le secrétariat du MAEP devrait s'atteler sérieusement à extraire les bonnes et les meilleures pratiques des rapports d'examen de pays afin de concevoir du matériel d'information et de communication, et faciliter des ateliers et d'autres activités de promotion de l'apprentissage par les pairs à tous les niveaux. Le Groupe d'éminentes personnalités devrait donner au secrétariat toutes les directives appropriées sur la meilleure façon d'y parvenir, avec l'appui des partenaires au développement du MAEP, ainsi que les intellectuels et les féministes africains.

En outre, le secrétariat du MAEP, les partenaires au développement tels que le Centre africain pour le genre de la Commission économique pour l'Afrique, et les organisations de la société civile des pays évalués devraient s'efforcer de diffuser les débats qui en découlent aux groupes d'intérêt des femmes et militantes pour l'égalité des sexes par le biais de mécanismes de rétroaction systémiques. Cela susciterait de riches débats à la fois en amont et en aval. Il est également important que les intervenants, les partenaires et le MAEP identifient clairement, probablement dans des protocoles distincts, les considérations et les priorités sexospécifiques qui nécessitent un engagement décisif et les signalent à la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique en vue d'actions à mener, comme il se doit dans l'exercice de ses fonctions.

Tous les acteurs devraient veiller à ce que la Rapporteuse spéciale soit informée des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme d'action national ainsi que des engagements en matière d'égalité des sexes qui ont été pris en compte dans l'évaluation des pays. Les rapports d'examen de pays et diverses études menées par différents acteurs sur les processus clé du Mécanisme africain, tout comme les résultats, devraient être partagés avec le Rapporteur spécial afin de lui donner un bon aperçu des questions primordiales. Par ailleurs, les organisations de la société civile, les militants de l'égalité des sexes, les partenaires nationaux et continentaux et la Commission économique pour l'Afrique peuvent faire pression sur la Rapporteuse spéciale pour qu'elle élabore d'importantes résolutions exhortant les gouvernements à accélérer la promotion de l'égalité des sexes.

L'intégration du MAEP dans l'Union africaine devrait viser la hiérarchisation des priorités et l'harmonisation des liens avec la Direction du genre et le NEPAD en vue de formuler des stratégies coordonnées de suivi de la mise en œuvre des objectifs communs de la parité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Les organisations de la société civile et le mouvement des femmes africaines sont fortement représentés au sein du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) de l'Union africaine et du Parlement panafricain. Ils devraient s'atteler à faire en sorte que ces organes se penchent sur ces rapports et les prennent en compte sérieusement, d'autant qu'aucune réponse significative n'a émané de ces institutions à ce jour.

6.4 Conclusion: Accélération ou stagnation?

Il ressort d'une analyse par sexe du MAEP une image plutôt contrastée. Au stade de la conceptualisation et de la formulation des instruments fondamentaux du NEPAD et du MAEP, l'égalité des sexes est clairement apparue comme un problème et un principe primordiaux. Ce constat découle de différents instruments tels que le NEPAD, ou la déclaration du MAEP et l'Acte constitutif de l'Union africaine. Pour autant, lorsque l'on passe de l'élaboration des programmes à la mise en œuvre, des lacunes apparaissent dans la plupart des directives opérationnelles du MAEP qui mettent en place des structures et des institutions clés aux niveaux national et régional, en laissant ces institutions à leurs propres mécanismes lorsqu'il en vient à reconnaître l'importance du principe de la parité des sexes.

Des déficiences sont manifestes non seulement dans les cadres politiques, mais également dans les processus, comme en témoigne la présente étude, partant des processus d'auto-évaluation de pays jusqu'aux programmes d'action nationaux. Dans de nombreux cas, les femmes sont absentes de ces

forums décisionnels et d'élaboration de programmes, bien que les données statistiques ne soient pas suffisantes pour le confirmer. Dans au moins un pays (le Bénin), il a été établi que l'absence des femmes des structures du MAEP était imputable au faible accent mis sur les questions de genre dans le rapport d'auto-évaluation de pays.

L'on pourrait faire valoir que les délais de trois ans pour mettre en œuvre les programmes d'action nationaux sont trop courts pour impulser un immense changement dans un pays. Une décennie après le début du processus, seuls 17 pays ont fait l'objet d'une revue; il est donc difficile d'avoir une vision globale des tendances des questions des droits des femmes en Afrique. Au regard des imperfections relevées dans les cadres d'information et les programmes d'action nationaux, il n'est pas non plus aisé de comprendre les changements, tant qualitatifs que quantitatifs, qui ont été obtenus, entre autres dans le domaine de l'égalité des sexes. Par ailleurs, le MAEP a enclenché des processus et des normes de gouvernance participative qui peuvent contribuer à l'accélération de l'autonomisation des femmes en Afrique, avec le temps et une réorientation décisive à condition d'assurer la constance de certains facteurs clefs.

Le MAEP devrait servir de cadre de responsabilisation pour l'égalité des sexes en Afrique. Il se doit d'élever au rang de priorité la pleine réalisation de la participation des femmes, comme souligné dans la Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation, de 1990 (déclaration d'Arusha). La participation est en effet une caractéristique des processus du MAEP de la majorité des pays qui ont fait l'objet d'une évaluation. Ce qui reste c'est de veiller à ce que la participation et les perspectives des femmes soient enchâssées comme élément indivisible de la gouvernance démocratique pour parvenir à un développement sensible au genre en Afrique.

