

FEMMES ET DEVELOPPEMENT
LA COOPERATION INTERNATIONALE ET LES ORGANISATIONS NON
GOUVERNEMENTALE EN FAVEUR DES FEMMES

Pour éclairer le bilan effectué au niveau national il paraît utile de connaître la portée des approches et des actions des agences internationales et des organisations non gouvernementales en matière d'assistance concernant les femmes et le développement. Ces actions s'inscrivent en principe dans le cadre des accords de politiques de coopération contractualisés entre l'Etat et les partenaires internationaux. Toutefois on signalera combien il est difficile de cerner l'assistance internationale destinée aux femmes dans la mesure où celle-ci varie en fonction de la méthode d'approche développée, (IFD, approche par genre, approche sectorielle, approche programme, approche projet etc). Par ailleurs en dépit de la mise en place d'un système de coordination à travers le groupe consultatif entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds, et la mise en place d'un programme triennal d'investissement prioritaire, l'assistance internationale relève de plusieurs Ministères. Le Ministère des Finances et du Plan détient une direction de la coopération financière internationale ne centralise pas l'ensemble de l'aide, telle la coopération décentralisée, la coopération avec les organismes non gouvernementaux qui s'est fortement développée depuis les années de grande sécheresse, la coopération technique qui relève du Service de la Coopération du Secrétariat général du Gouvernement et d'autres départements tel que le MEFP pour ce qui concerne l'assistance technique multilatérale. Récemment le gouvernement a adopté un document d'orientation de la coopération technique (DOCT)¹ qui définit le cadre, les approches ainsi que les instruments de coopération entre le Sénégal et ses partenaires au développement.

On signalera une autre difficulté qui tient à la cible qui nous préoccupe : les Femmes. Les femmes en tant que bénéficiaires de l'assistance internationale non seulement ont fait l'objet d'une mise en exergue particulière qui a donné naissance à des approches spécifiques et au développement de projets propres. Mais aussi elles sont inscrites dans tous les projets de développement globaux soit dans le cadre dit des "volets féminins", soit de façon implicite, et de ce fait deviennent des bénéficiaires non comptabilisables et non comptées dans le cadre de notre réflexion.

Notre analyse s'en tiendra donc à cerner comment les agences internationales ont intériorisé la priorité Femmes, avec quelle approche, sans pour autant réellement dégager la participation financière allouée à ce secteur qui en final peut être diluée au sein de vastes programmes ou projets qui ne s'affichent pas intrinsèquement sous l'intitulé "femmes". Néanmoins dans un rapport présenté à la conférence de Copenhague les organisations de l'ONU, reconnaissait que déjà les décisions relatives aux actions pour les femmes n'avaient pas été assorties d'un accroissement de ressources institutionnelles et financières². Or, la mondialisation de la crise entérine ses répercussions aussi sur les organisations internationales qui devraient faire plus avec des budgets restreints ! La cible femme risque de passer à la trappe face aux urgences grandissantes de fléaux multiples et d'un redéploiement de l'aide vers l'aide d'urgence aux multiples brûlots qui embrasent non seulement l'Afrique, mais l'Europe, face à la paupérisation grandissante de couches de population dans les pays dits développés.

DE QUELQUES DONNEES MACRO ECONOMIQUES DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE

On retiendra en toile de fond que l'Aide Publique moyenne au Développement entre 1989 et 1992 au Sénégal est évaluée à 604 millions de \$. On notera globalement la tendance à la baisse de l'APD puisqu'elle correspondait à 13 % du PIB et 51 % des recettes d'exportation entre 1987 et 1990, contre 10 % du PIB et 65 % des recettes d'exportation entre 1989 et 1992 et équivaut à 82 \$ E.U. par habitant soit 11 % du PIB³.

¹ PRIMATURE, SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT : "Document d'orientation de la Coopération Technique" oct. 1993

² MIGNOT LEFEBVRE : "Grandeurs et Limites des microréalisations" Revue Tiers Monde t.XXVI, n° 102 avril, juin 1985

³ PNUD : "COOPERATION AU DEVELOPPEMENT" 1990-1991-1992

En dehors du fait que les données du PNUD se réfèrent ^A uniquement à l'APD et n'intègre pas l'aide militaire, et l'aide budgétaire directe concernant le financement des salaires de la fonction publique, il ressort que l'APD se distribue prioritairement dans le secteur de la gestion économique (43 %) qui comprend les sous secteurs relatifs à la planification macro-économique, financière, monétaire et à l'emploi et que les secteurs tels l'appui aux ressources humaines, à la santé, au développement social, (enveloppe à l'intérieur de laquelle on peut penser que les bénéficiaires seront "prioritairement les couches pauvres et subsidiairement les femmes), ne pèsent qu'environ pour 19 % de l'APD. D'un tel constat semble ressortir que l'assistance au développement pour la cible femme reste la part congrue de l'aide internationale, en dépit du fait qu'en favorisant la stabilité politique et sociale globale l'assistance internationale permet au gouvernement de développer un climat propice aux innovations à la base, aux investissements productifs pour tous les acteurs de la société y compris les femmes.

On notera néanmoins que le secteur de "Mise en valeur des ressources humaines" qui regroupe l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, la formation technique et commerciale ainsi que les activités de planification de la main d'oeuvre est embarqué dans une évolution à la baisse. L'assistance reçue dans ce secteur a diminué de 15 % en 1992 par rapport à son niveau de 1991. Par ailleurs les principaux bailleurs de ce secteur ne se présentent pas comme les leaders de l'appui spécifique aux femmes !

Pour le secteur développement social, 38 % de l'assistance étant consacrée au sous secteur "Eau Potable et Assainissement" on peut dire que les retombées sur les femmes sont indirectes dans la mesure où la communauté tout entière bénéficie des avantages fournis par cette aide, les femmes quant à elles verront leurs charges domestiques allégées par une meilleure offre et implanatation de service en la matière. Néanmoins là encore les bailleurs qui soutiennent cette composante ne développent pas particulièrement une attention aux problèmes spécifiquement féminins dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement à l'exception de l'UNICEF.

Pour le secteur "Santé" qui a fait l'objet de l'assistance la plus soutenue de la communauté internationale en 1992, se décompose en sous secteur : "soins de santé primaires, et politique et planification sectorielle". Cette assistance dans le cadre du PDRH avec l'UNICEF, pour 15 % et de l'USAID, pour le programme de Santé Familiale et population permet de dire que les femmes ont été prioritairement ciblées puisque ces deux partenaires développent et appui de façon déclarée la cible femme selon des stratégies qui leur sont propres. Néanmoins ils ne constituent pas les principaux bailleurs en la matière.

Enfin, s'il est très difficile de connaître les retombées de l'assistance internationales aux femmes, nous retiendrons que depuis 1989, les organismes multilatéraux comme bilatéraux bien versées dans l'approche IFD enregistre des baisses substantielles depuis 1987. Pour exemple nous avons retenus quelques donateurs multilatéraux qui affichent une politique ouverte en faveur des femmes, enfin les donateurs les plus importants impliqués dans l'assistance bilatérale et ceux qui développent un engagement fondé pour les femmes.

Variation en pourcentage de l'aide par donateur

Donateur	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Unesco	320,0	103,6	-	-	-
FNUAP	- 48,8	- 1,3	65,4	62,8	181,9
UNICEF	18,7	45,9	-29,5	-35,3	- 91,2
UNIFEM	-	-	-	-	132,2
Belgique	18,0	30,7	-33,6	-73,3	- 18,6
Canada	- 58,9	42,8	-1,7	-19,4	-
Danmark	- 91,6	-40,3	-	-	-
France	2,2	19,1	-46,7	- 1,8	5,2
Japon	114,6	119,6	- 3,1	-53,5	78,2
Pays Bas	64,8	- 72,2	- 8,3	58,2	-17,4
Suisse	- 20,0	- 45,2	69,1	-17,1	-12,2
Etats Unis	4,6	15,0	7,2	-46,8	59,9

Ainsi la tendance globale est à la restriction même si de façon erratique certaines années ont enregistré une hausse.

Enfin, on mentionnera la part que reçoit le MFEF sur l'ensemble de l'assistance extérieure bien qu'ayant triplée entre 1991 et 1992 ne dépasse pas 1 % de l'aide globale. Du point de vue de la coopération technique la part du MFEF a été croissante. Elle était de 0,3 % en 1990 et de 1,4 % en 1993.

Du point de vue des personnels de coopération technique en appui au MFEF il est inexistant sauf depuis 1991, il est constitué de 3 assistantes techniques. Globalement la part de l'assistance technique féminine reste faible puisqu'elle ne dépasse pas 15 % du personnel global de l'assistance technique.

ORIENTATION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX POUR LES FEMMES ET DE LA COOPERATION AU SÉNÉGAL

Les années 1980 sont l'ère de l'ajustement structurel avec tous ses effets néfastes souvent décriés par les organisations internationales. Ce qui a amené certaines d'entre elles à adhérer au concept de "l'ajustement à visage humain". Bien que les effets de l'ajustement structurel sur les femmes soient difficiles à appréhender il est communément admis que ces politiques ont accentué leur marginalisation économique et aggravé leur pauvreté.

Les années 1990 sont celles de tous les réajustements, ou consolidation des grands équilibres macro économiques. L'effondrement du monde communiste et la diminution de l'aide internationale, pour un pays comme le Sénégal ont conduit le pays à une grave crise économique dont les conséquences sont toujours les plus lourdes pour les groupes les plus vulnérables et en particulier les femmes. Le gouvernement Sénégalais en a pris largement la mesure puisque rare sont les plans d'orientation sectoriels où les femmes soient dorénavant absentes. Ainsi à passer en revue l'ensemble des secteurs le développement on peut d'ores et déjà dire que le cadre d'orientation politique défini par le gouvernement à l'intérieur duquel s'inscrit l'assistance internationale, propose un guide au partenariat qui sera développé. Certains plans d'orientation politique sectoriel ont définitivement identifié et ciblé les femmes dans leur plan d'action, d'autres soulignent l'importance de leur participation avec plus ou moins de force. Par ailleurs on signalera que la Primature vient de mettre à disposition des partenaires un Document d'orientation de la coopération technique qui définit les grandes orientations pour créer les conditions d'un meilleur dialogue avec les bailleurs de fonds et optimiser les ressources de la coopération technique, à l'intérieur duquel aussi la relève de l'assistance féminine est présente⁴.

Ainsi dans le secteur éducatif formel le développement de l'enseignement élémentaire devient une priorité nationale, avec le relèvement du taux de scolarisation à 75 % en l'an 2000, et l'augmentation du recrutement des enseignants. La réduction de la sous scolarisation des filles est érigée en objectif national soit de porter à 42 % le taux de scolarisation des filles dans l'enseignement primaire dans les établissements des 20 départements où le taux de scolarisation est le plus faible. L'établissement d'un système de surveillance pour corriger les tendances défavorables ainsi que la mise en place de mesures d'ordre pédagogique et d'une large sensibilisation des populations sont les axes complémentaires de cette politique.

Dans l'enseignement non formel le MCAPLN s'est volontairement placé dans l'optique de réduire l'analphabétisme féminin lors de la formulation de sa politique nationale. Il s'agit d'arriver à un taux d'analphabétisme avoisinant les 30 % aux horizons de l'an 2004 et de réduire de 5 % par an le taux d'analphabétisme féminin

Dans le champ de la Santé, en 1989 la politique nationale de la Santé a été élaborée sur la base des contraintes identifiées pendant l'exécution des différents programmes passés. Cette nouvelle politique s'est fixée entre autre objectif d'améliorer la santé de la mère et de l'enfant, de prendre en compte la vaccination antitétanique des femmes enceintes, de les protéger contre le paludisme et d'effectuer une surveillance nutritionnelle, de développer des actions préventives et éducatives, de maîtriser les variables démographiques et ainsi d'augmenter de 2 % la couverture en planification familiale enfin le

⁴ PRIMATURE, SGG : "Document d'orientation de la coopération technique" oct 1993

Programme National de lutte contre le Sida se fixe comme objectif de diminuer la transmission mère-enfant et la transmission sexuelle et sanguine. Dans le secteur de l'Agriculture

Dans le cadre de la gestion de l'environnement une circulaire recommande que les femmes soient représentées à 50 % dans les comités villageois de la gestion de l'eau. Le plan d'orientation de la politique forestière mentionne nommément les femmes comme cible à mobiliser pour la gestion des ressources naturelles et notamment dans les programmes de diffusion de foyers améliorés. En outre le MFEF et le MET sont entrain de mettre en place un plan d'orientation politique conjoint : "Femmes et Environnement"

Dans l'emploi la politique du gouvernement en inscrivant parmi ses domaines d'action prioritaire l'élévation de la productivité globale de la nation en développant les compétences et la professionnalisation, la formation professionnelle en adaptant l'environnement financier aux besoins de diverses activités permet d'espérer que les femmes seront bénéficiaires de ces dispositions à travers des programmes spécifiques surtout lorsqu'on sait qu'elles détiennent tout un pan du secteur informel qu'elles autofinancent difficilement et qu'enfin elles sont détentrices de multiples savoirs professionnels qui ne demandent qu'à être améliorés, modernisés pour devenir des actrices économiques à part entière.

La Nouvelle Politique Agricole en érigeant en priorité nationale l'autosuffisance alimentaire devraient par ses retombées positives toucher les femmes en priorité mais reste timide quant aux formulations.

Les objectifs quantitatifs sectoriels posés par la politique gouvernementale constitue un cadre d'intervention bien défini pour l'assistance internationale en matière de femme et développement, à l'intérieur duquel chaque partenaire se meut compte tenu de ses sensibilités.

Du point de vue de la problématique de la Coopération technique le document d'orientation générale précise que "la coopération technique sera un élément particulièrement critique dans la réalisation de la stratégie de sortie de crise et de relance de l'économie nationale" par une meilleure utilisation de l'expertise nationale. Pour ce faire la transformation du comité de pilotage dans le cadre de l'exercice NatCAP (Analyse programmation nationale de la Coopération technique) en structure de coordination permanente jouera une fonction d'optimisation de la planification de l'expertise nationale.

L'ASSISTANCE INTERNATIONALE POUR LES FEMMES : POSITIONNEMENT ET CONCEPTS

Depuis Mexico, puis plus tard la conférence de Copenhague et celle de Nairobi ont fait le point sur la situation des femmes dans le monde et pris une série de résolutions. "Pourtant les organisations internationales ne sont pas pionnières en la matière. La mobilisation autour du thème " Femmes, égalité, développement et paix" résulte en partie d'influences extérieures : mouvements féministes, institutionnalisation du problème dans les partis, syndicats et administrations. Au sein des agences, l'évolution des idées sur la promotion féminine suit un décalage des nouvelles approches du développement : stratégies axées sur les besoins essentiels, déssectorialisation des actions pour une approche intégrée, nécessité d'augmenter le revenu et la productivité des plus pauvres."⁵

Après la vogue des petits projets à caractère social puis celles des "volets féminins" dans les années 1970 et 1980 et sous la pression de la décennie de la femme où la participation des femmes au développement a été posée en terme économique, la communauté internationale révisé et systématise ses approches. De plus en plus, mais timidement, les organisations internationales s'orientent vers l'approche par genre, c'est à dire une approche visant à ne point en rester au constat global de marginalisation des femmes dans le processus de modernisation mais à mettre au jour les mécanismes de la reproduction idéologique et matérielle des rapports entre les sexes, ainsi que l'interprétation sociale de la masculinité et de la féminité. Plutôt que la catégorie femme, c'est la dynamique de ces rapports, dans un contexte de changement social que les agences les plus engagées essaient de prendre en compte. Dynamique complémentaire néanmoins non égalitaire.

L'assistance internationale ne peut plus faire fi de l'idéologie unipolaire du développement. La délocalisation de l'économie impose de nouvelles données. Le développement n'est plus envisageable

⁵DROY I. : "Femmes et développement rural" Karthala 1990

de façon évolutionniste comme dans les années 60. Il en va de même pour l'approche Femme dans le développement notamment sur les effets du PAS sur les femmes les interprétations restent contradictoires.

"De plus, lorsque les choix d'un état sont financés par l'assistance internationale, les choix de stratégie de développement ne deviennent ils point un leurre comme le soumettait à la critique un séminaire sur les technologies d'urgence pour lutter contre la pauvreté ?"⁶

Par ailleurs, l'ensemble des organisations internationales constitue un monde hétérogène. Chaque organisation se positionne à inégales distances d'un axe sur lequel se situerait l'ensemble des préoccupations relatives aux recommandations de Nairobi. Si tous se déclarent sensibles au problème "Femmes et Développement" force est de constater que certains sont plus engagés que d'autres en la matière. La Décennie des Nations Unies a créé des interpellations auxquelles chacun a donné des éléments de réponse. Mais aussi l'engagement différentiel des bailleurs obéit à multiple déterminations tel que le poids des lobbies internes à chaque pays, les stratégies de pénétration du continent africain, l'image de marque de l'aide, et n'oublions pas que le développement constitue non seulement un marché substantiel, etc.. D'aucuns ont oeuvré dans le champ des définitions et des stratégies, ou créé leur propres structures de réflexions internes, voire secrété une expertise spécifique, ou encore délégué par financement interposé la tâche à d'autres partenaires !

L'ASSISTANCE POUR LES FEMMES A L'EPREUVE DES FAITS

LA COOPERATION MULTILATERALE

La Banque Mondiale

Depuis une dizaine d'années la Banque Mondiale a intégré dans ses stratégies de développement la dimension femme considérant que les femmes jouent un rôle fondamental dans le développement. Partant du constat que la prise en compte des femmes influence un ensemble de déterminants du développement :

- la maximisation de la rentabilité des investissements
- le taux de croissance démographique
- la croissance économique

Tous les rapports de la Banque Mondiale s'accordent à déclarer que sur les questions de population, de santé, d'éducation, d'environnement, de pauvreté les femmes occupent à l'heure actuelle une place prioritaire. L'approche opérationnelle adoptée depuis 1987 comporte trois composantes : formulation de plans d'action, élaborations de stratégies et d'instruments opérationnels dans les secteurs comme le crédit, la vulgarisation agricole, le planning familial, l'éducation, la lutte contre la pauvreté. Une division de recherche spécifiquement consacrée à Femme et développement initie depuis peu l'approche par genre et développe des appuis spécifiques pour des projets et programmes pour concrétiser cet engagement.

Ainsi au Sénégal depuis 1992 on notera l'appui au PDRH, Programme de développement des ressources humaines à l'intérieur duquel existe une sous composante : "Promotion du Statut de la Femme". Cette composante vise par l'éducation, la mise en place de case santé, et l'appui à l'allègement des tâches à faire accéder les femmes à un statut à parité avec leurs homologues masculins. D'un montant de 2 500 000 000 CFA il se déroule sur 4 ans : 1992/1996 et parce que récemment mis en oeuvre n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

Tout récemment la BM a signé un protocole d'accord pour adjoindre au PDRH existant une composante : "Scolarisation des filles" qui a pour objectif d'élever le taux de scolarisation des filles. Le projet est conçu pour 2 ans à partir de 1993. d'un montant de 464 000 000 CFA

L'approche économiste de la BM prend les femmes en compte de le cadre des économies d'échelle selon l'hypothèse sous jacente que celles-ci étant bien formées permettraient d'économiser dans les dépenses de santé, favoriseraient la productivité du travail, joueraient donc un rôle fondamental dans la relance économique et donc à terme, influenceraient sur le règlement des problèmes de la dette. Ainsi l'assistance au développement est conçue comme un investissement productif de revenus futurs

pour les individus et la société. Cette approche repose donc exclusivement sur des calculs empiriques mais n'interroge pas le modèle théorique qui la sous tend. Par exemple la relation scolarité et productivité agricole et/ou relance économique n'est pas questionnée, contrairement à certaines études qui montrent qu'elles ne soit pas toujours positive. Le soutènement économiste qui intègre tous les secteurs d'intervention de la BM dans l'univers marchand occulte la complexité et la richesse des rapports sociaux et positionne les femmes comme un capital humain asexué, plus ou moins interchangeable et du même coup s'interdit de penser les stratégies ad hoc pour une véritable promotion des femmes par une analyse trop globalisante.

Pour preuve le choix de ses stratégies d'intervention dans le cadre du PDRH qui positionne les femmes comme des réceptacles qu'ils s'agit de bien remplir sans prendre en compte le fait que la rencontre entre offre et demande (d'éducation par exemple) n'est pas automatique surtout lorsqu'on sait combien les stratégies des populations sont différentes lorsqu'il s'agit d'envoyer les filles à l'école. Ou encore le projet scolarisation des filles qui en l'état de sa définition n'envisage que d'intervenir sur le rendement interne de l'école par un appui à la formation des maîtres, à la création de matériel didactique. La sensibilisation des parents et des femmes est certes prévues mais ce volet reste prisonnier pour l'instant de la tutelle scolaire.

LE PNUD

Le rôle joué par divers organisme des Nations Unies semble avoir été déterminant dans la prise de conscience de l'exclusion des femmes de la plupart des actions de développement. Arusha, Copenhague, Nairobi autant de rencontres d'où sont issues la plupart des stratégies qui aujourd'hui seront évaluées et ont eu pour objectif d'agir sur la prise de conscience des Etats. De fait, il apparaît que cela soit à l'intérieur du PNUD que nombreuses agences se sont spécialisées dans les problèmes des Femmes. Ainsi, l'UNICEF dont l'approche se focalise sur la femme reproductrice dans la mesure où la cible est la mère avant même la femme, cible toujours considérée à travers le couple indissociable mère-enfant, l'UNIFEM qui s'affiche strictement comme un fonds de développement spécifiquement destiné aux Femmes, le FNUAP, Fonds des Nations Unies pour la population, agence spécialisée dans l'éducation pour la population que l'on considère plutôt comme une affaire de femmes que d'hommes, tous ces organismes internationaux ont pour mandat d'améliorer le sort des femmes et développent des programmes spécifiquement destinés aux femmes.

Pourtant qu'en a-t-il été de ces différents programme de coopération ?

L'assistance internationale a donné une grande impulsion au mouvement associatif des femmes et a largement contribué à faire donner un statut juridique aux groupements féminins. La présentation du projet dit Promotion économique des groupement féminins, financé par le PNUF, le FENU, les Pays Bas est exécuté par le BIT, permet aujourd'hui de tirer quelques conclusions sur une forme d'assistance qui s'était focalisée sur l'allègement des tâches. Ce projet a démarré en 1982. Il avait pour objectif premier la fourniture d'équipement pour les travaux féminins collectifs. Dans sa première phase le projet n'intégrait pas les préoccupations de formation, volet qui a été adjoint entre 1992 et 1994. L'évaluation de 1985 conclura à la faiblesse des acquis et affirmera que l'allègement des travaux ne pouvait constituer une fin en soi. En fait, l'approche sociale qui prévalait alors au sein des instances gouvernementales, en cantonnant les femmes dans leur rôle domestique n'avait pu favoriser les conditions de la mise en place de la participation des femmes au développement économique. Ce n'est que plus tard en 1985 que le Projet, débaptisé et devenu Projet Economique pour les groupements de promotion féminine intégra une réflexion plus vaste en s'appuyant sur une stratégie de micro crédit contractualisés auprès des GPF, doublé d'une formation à la gestion afin d'initier des activités économiques rentables. L'évaluation de novembre 1990, fait état de l'accroissement des capacités de gestion de 451GPF sur 751 qui ont bénéficié du projet (83 000 femmes au total)

Si ce projet est globalement une réussite au terme des essais-erreurs rectifiés au cours de ces dernières années, il ressort que l'arrêt du projet planifiée pour 1992, n'a pas prévu le transfert du projet aux populations alors que sans encadrement étroit, les groupements demeureront incapables d'élaborer des projets financiables par la CNCAS, malgré les sommes importantes qui y sont consignées. Par ailleurs, la demande individuelle ayant fait jour un système de prêt individuel a été organisé mais dont la pérennité est mise en cause du fait de l'arrêt définitif du projet sans l'accompagnement d'un suivi léger.

L'UNICEF

L'UNICEF implanté au Sénégal développe plusieurs programmes : Santé et Nutrition, Eau Assainissement, Hygiène, Education, Enfants en Situations particulièrement difficiles, Plaidoyers pour la causes des enfants et des Femmes, Planification, Suivi et évaluation. Tous les programmes intègrent la cible femme, soit qu'elles sont prises en compte en tant que femmes gestantes, soit qu'ils s'agissent des petites filles, soit encore que les programmes les considèrent comme acteurs économiques à promouvoir pour améliorer la santé et l'éducation de leurs enfants, toutefois les femmes ne sont pas appréhendées pour elles mêmes mais à travers l'Enfant qui constitue la cible privilégiée de l'UNICEF. Une telle approche bien que louable et humaniste reste néanmoins trop fonctionnaliste en s'attaquant par conséquent à un ensemble de contraintes qui touchent au couple mère-enfant, mais laissent de côté voire occulte l'analyse approfondie des déterminants de la marginalisation des femmes dans la société et de la reproduction du rôle que la société leur assigne : celui d'assumer **sans partage**, l'entretien et la reproduction de la force de travail de la famille

On citera les projets régionaux financés par l'UNICEF pour démontrer comment à partir d'une idée généreuse on a pu enfermer les femmes dans le cycle infernal de leur féminité. Initiés en 1987, les projets régionaux étaient localisés dans 5 régions du Sénégal. Le financement était de 5 500 000 \$. L'idée de base était d'améliorer la santé des enfants et des femmes. Une évaluation des projets régionaux intégrés soutenus par l'UNICEF dégage les éléments suivants. " On créa des activités de maraîchage sur la base d'un ensemble d'hypothèses construites à partir d'un modèle qui a fonctionné comme un véhicule en panne". La linéarité des inférences activités de maraîchage entraînant des revenus, revenus réinvestis dans le moulin, le moulin synonyme d'allègement des tâches, allègement des tâches signifiant meilleure éducation n'a pas pris en compte l'ensemble des médiations et contraintes qui interdisent à un tel modèle de se réaliser dans la réalité. En effet, le maraîchage n'a produit aucun bénéfice, quand il n'a pas créé des pertes, le moulin n'a pu être utilisé, la charge de travail a été accrue au détriment de la santé des femmes et de celle de leurs enfants. Aucune étude sur le rendement économique des infrastructures implantées n'a été faite en terme de faisabilité avant l'implantation des projets, raison pour laquelle le faible taux de réalisation des objectifs s'est fait sentir. Si les programmes santé ont eu plus de succès, il reste que le coût/bénéficiaire reste lourd, la stratégie du PEV avec la sophistication de la chaîne de froid pèse fortement et met l'Etat dans l'impossibilité de pérenniser ces actions sauf à se maintenir dans le sillage de la dépendance de l'aide internationale.

Globalement, il apparaît que les programmes développés laissent une impression de dispersion, des interventions où la cohérence programmatique en regard des objectifs poursuivis n'est pas apparente. D'autre part au regard de la distribution des catégories de dépenses il ressort que les frais incombant au fonctionnement institutionnel sont disproportionnés par rapport à l'enveloppe arrivant en final aux bénéficiaires. Des recommandations de transparence dans la gestion ont fait l'objet d'un chapitre particulier lors de l'évaluation réalisée en février 1991⁷. Enfin, la part destinées aux activités génératrices de revenus pour les femmes est faible par rapport à celle supposée influencer la santé comme le volet hydraulique qui pèse pour le tiers des budgets octroyés par projet. Or selon les recommandations formulées concernant l'hydraulique villageoise, les femmes disparaissent derrière la communauté villageoise, rien n'est mentionné sur leur participation.

En final, certes les programmes dont les femmes sont bénéficiaire existent bien, l'UNICEF reste une agence dont on ne peut douter de sa volonté de lutter pour l'amélioration de leur sort, néanmoins toutes les stratégies mises en oeuvre semble il ne posent pas comme principe la lutte contre les processus de marginalisation des femmes faute de ne point réinterroger les fondements des stratégies d'intervention mises en place depuis plusieurs décennies, en dépit des maigres résultats obtenus.

L'UNIFEM

Fonds de développement des Nations Unies pour la femme a été créé en 1976. L'UNIFEM se prévaut d'être le seul fonds des Nations Unies à se voir confier le mandat d'assister les femmes des communautés de base et de développer une stratégie tournée vers l'action. La réflexion menée par cette agence lors de la conférence sur l'Environnement et le Développement (CNUCED) a été l'occasion de la formulation du "concept d'équilibre entre les sexes" dans l'Action 21 et lors de la conférence sur les Droits de l'Homme l'UNIFEM a opté définitivement pour un plaidoyer sur les questions de la

⁷ UNICEF : "L'intégration en faveur des femmes et des enfants" Une évaluation des projets régionaux intégrés soutenus par le Gouvernement du Sénégal et l'UNICEF, 1991

violence contre les femmes. Dans un même élan cette organisation internationale a favorisé l'intégration des préoccupations des femmes dans le programme des Droits de l'Homme. De rare l'approche déclarée ici apparaît définitivement l'approche par genre et la prise en compte des femmes dans le courant du développement. (mainstream) D'ailleurs les textes de référence sont parmi les rares à utiliser cette terminologie. Mais qu'en est-il réellement dans la mise en oeuvre des programmes ?

En se spécialisant sur l'appui aux femmes pauvres du monde rural et notamment en fournissant un appui financier et technique aux femmes dans la production alimentaire, l'approvisionnement en eau et combustibles, et en renforçant la naissance de petites entreprises l'objectif de l'UNIFEM est bien l'intégration des femmes dans le développement économique. Toutefois, en privilégiant les politiques vivrières, le micro, les technologies appropriées, on est en droit de se demander si une fois encore, les femmes ne seront pas maintenues dans une impasse. La mise en exergue de l'auto-organisation des femmes pauvres pour la survie ne risque-t-elle point de donner prétexte aux décideurs pour ne point prendre de mesures pour une intégration réelle des femmes au développement global en tant que partenaires égales aux hommes, en les enfermant dans des micro-crédits, micro-réalisations, micro-bénéfices, et du même coup dans la minoration, marginalisation. Aux femmes la reproduction de la force de travail à bas prix, aux hommes l'accès aux revenus, à la consommation, aux décisions qui participent de la reproduction du politique.

De plus, la focalisation sur les réponses à caractère technologiques occulte le fait que l'appui au secteur vivrier pour être efficace se doit d'agir sur la contradiction interne d'une politique incitative à la diversification qui devrait entre autre développer une politique incitative des prix aux producteurs et au maintien des prix bas afin de ne pas augmenter les coûts de la reproduction de la force de travail. La réponse technique notamment sous forme de manuels et de guide pratique, pour être entendue devrait définitivement prendre en compte le fait que plus de 72 % des femmes sont analphabètes et nombreuses femmes du milieu rural ne sont pas des locuteurs en Français, Anglais, Portugais. La prise en compte des langues nationales apparaît pour les populations adultes le préalable à l'appropriation des techniques de production et transformation des aliments pour les groupements de base.

Au Sénégal, au niveau gouvernemental l'UNIFEM a appuyé le financement de l'évaluation du plan d'action de 1982, effectué une étude rétrospective sur l'intégration de la composante femme dans les plans et programmes de développement et enfin favorisé la mise en place de 7 unités pilotes de transformation. Toutefois on retiendra que la taille du projet correspond plus à un programme expérimental qu'un programme d'action visant à la transformation des conditions de vie des femmes à une échelle significative. La mise en place d'un moulin, ou l'achat d'une charrette pour l'évacuation des malades et des femmes en grossesse ne constituent en final que des actions test car trop limitées et de ce fait ne permettent guère de détenir les éléments plausibles pour une généralisation. D'autre part, si le souci d'oeuvrer dans le sens d'une prise en compte réelle des femmes dans les sphères décisionnelles apparaît comme un axe stratégique de première importance, l'autopromotion institutionnelle que l'on retrouve dans la stratégie du Fonds reste une voie étroite pour une visibilité accrue des femmes laquelle doit nous sembler-il s'investir largement dans les sphères de décisions politiques décentralisées. L'appui aux organisations de femmes entrepreneurs pour effectuer des voyages d'études commerciales et autres activités de commerce dans la sous région ne touchent pas immédiatement la sécurité alimentaire à la base même si les initiatives de ces femmes commerçantes sont conçues pour renforcer la solidarité entre femmes, le risque de ne toucher que les centres urbains et semi urbains, à des promotrices qui ont déjà "émergés" nous semble patent. En final nous serions tenté de dire que les objectifs opérationnels que s'est donné le Fonds ne sont pas à la hauteur des financements alloués au Sénégal.

LE FNUAP

Il fait partie des premiers donateurs (avec l'USAID, la Banque Mondiale et IPPF : International Planned Parenthood Fédération) à vouloir faire quelque chose dans le domaine de la population en Afrique sub-saharienne. Pour ce faire il a contribué au financement de la collecte de données démographiques pendant les années 1970 avec le programme africain de recensement et l'enquête mondiale sur la fécondité. Ces activités ont progressivement cédé la place aux programmes nationaux, lesquels représentent maintenant les trois quarts de la totalité des fonds que le FNUAP a versé à la région. L'aide du FNUAP à l'Afrique a sensiblement augmenté passant de 14 % du budget annuel en

1981 à 23 % en 1987.⁸ Toutefois on considérera qu'entre 1985 et 1988 l'enveloppe financière consacrée aux programmes de population en Afrique sub-saharienne a une tendance à la baisse sectoriellement et globalement reste quasi stables depuis 1985⁹

Organismes	1985	1986	1987	1988
USAID	69,086	90,388	66,854	59,086
FNUAP	22,200	27,000	22,600	28,000
IPPF	8,400	10,500	12,100	12,000
Banque Mondiale	3,200	13,000	2,000	3,000
	102,886	140,888	103,554	102,086

Le FNUAP en canalisant l'assistance de certains donateurs tel la Norvège, l'Italie fait office de relais de la coopération bilatérale à travers le multilatéral.

Dès le début de son exercice le FNUAP a donné une interprétation très large à ce qui constitue le domaine de la population raison pour laquelle on retrouve parmi ses axes d'intervention, des activités concernant le statut des femmes et des programmes spéciaux. Toutes les retombées des actions du FNUAP ont des effets sur les femmes : collecte des données démographiques désagrégées permettant une meilleure analyse de la situation des femmes, formulation, développement et évaluation des politiques de population, incitation au gouvernement à prendre acte en matière de politiques de population, planification familiale : mise à disposition de contraceptif et IEC couplée aux programmes de SMI. Toutefois, si la collecte des données statistiques a cessé de drainer l'essentiel des fonds et que les programmes de planification familiale ont pris la première place, les programmes d'IEC sont en augmentation il reste que les programmes multisectoriels et les activités spécifiques autrement dit ceux qui concernent l'amélioration du statut de la femme restent la part congrue dans la répartition des financements du FNUAP et hypothèque l'efficacité de ses interventions en dissociant de part trop le social de l'économique pour les populations à la base.

Dans un souci d'approche multisectorielle avec les partenaires nationaux le FNUAP a défini 8 orientations stratégiques :

- affiner et mettre à jour la déclaration de politique de population
- poursuivre l'intégration de la SMI:PF et améliorer les services
- renforcer l'axe femme, population et développement
- consolider les structures de coordination des diverses activités en matière de population
- poursuivre la régionalisation
- rationaliser la collecte, la circulation et l'utilisation de l'information
- poursuivre la sensibilisation aux problèmes de population et la mobilisation sociale
- rationaliser la formation.

Selon le diagnostic effectué en matière de priorités le FNUAP au Sénégal, privilégie l'appui aux institutions gouvernementales de coordination en matière de population afin de garantir le renforcement de l'expertise nationale et la pérennité des programmes.

Le Sénégal a bénéficié de la contribution du FNUAP à travers deux projets : "Population et aménagement du territoire" qui consistait en une assistance au Ministère du Plan et de la Coopération pour renforcer le système de mise en oeuvre, suivi et évaluation de la politique de population et le projet "Aménagement du territoire" mis en oeuvre par la Direction de l'aménagement et du territoire, tandis que l'Unité de population se trouve à la division des ressources humaines DRH- dans la direction de la planification au Ministère de l'Economie des Finances et du plan. "Il apparaît que ces deux projets ont connu des retards dans leur démarrage toutefois les contraintes ayant été levées, les projets ont pu maintenir un rythme de progression acceptable".¹⁰

Des bilans sectoriels effectués par le FNUAP il ressort que pour tout ce qui a concerné les enquêtes démographiques, du recensement, de l'état civil ou des autres sources de données le diagnostic se résume à l'absence de stratégie globale. Dans le domaine de la PF, le FNUAP avait initié en 1984 un

⁸UNFPA : "Report on the Monitoring of Multilateral Population assistance" 1989

⁹USAID : "Population and family planning strategy for assistance in Africa " sept 1988 (années fiscale américaine juillet 1984 à 1985)

¹⁰ FNUAP : "Sénégal" Rapport d'analyse du programme et d'élaboration de la stratégie.

projet pilote qui entreprenait l'expansion des services de PF intégrée à la SMI dans 4 régions sanitaires parallèlement à ce que faisait l'USAID dans d'autres régions. Il est ressorti globalement que l'apport des bailleurs de fonds devraient être mieux coordonnées de façon à se conformer à la politique de régionalisation, ainsi les activités de SMI PF sont menées dans le cadre de projets verticaux cloisonnés qui ne permettent pas la concertation au niveau régional faute aussi d'organisme de coordination performant. La dispersion des messages en IEC, le manque de communication entre les projets financés par différents bailleurs de fonds entraînant des actions redondantes, le problème de la continuité des actions, le recours insuffisant à l'intégration des problématiques d'éducation pour la planification dans l'éducation informelle autant d'éléments qui ont hypothéqué les résultats attendus des projets mis en oeuvre.

Enfin l'appui du FNUAP à l'axe "Femmes, population et Développement" fondé sur l'accès aux technologies appropriées, centré sur l'allègement des travaux domestique, l'augmentation des revenus des femmes, l'IEC pour la reconnaissance des droits des femmes en matière de gestion de leur fécondité, la formation et l'alphabétisation, s'est effectué à travers des actions dispersées, sans jonction les unes entre les autres du fait d'un partenariat engagé auprès de différentes structures : Ministère de la santé publique et de l'action sociale, Ministère de la Femme de l'Enfant et de la Famille, Ministère de l'Intérieur, organisations non gouvernementales et des dysfonctionnement institutionnel de la coordination localisées à la DRH. La désaffectation des femmes pour les projets sociaux sans implication économique milite pour un rapprochement du FNUAP, du MFEF lequel constitue un cadre adéquat pour l'intégration des préoccupations relatives à la population ancrées sur des activités économiques. Toutefois, l'absence de cadre conceptuel du MFEF semble avoir limité les actions du FNUAP à des projets de faible envergure tel : "Amélioration des conditions de travail et de vie des femmes saisonnières à Dakar (projet mis en oeuvre par l'ASBEF, pour une durée d'un an), et au projet Promotion de la femme par l'éducation à la vie familiale et communautaire dans la région de Louga. exécuté par le BIT, sous tutelle du Ministère de la Santé et de l'action social entre 1988 et 1991. En outre, ce projet en se greffant sur le projet Promotion économique des groupements féminins intervenant à Louga, a néanmoins rencontré certaines difficultés. En effet, l'hypothèse que les revenus générés par les activités soutenues par le PEGF permettraient aux femmes d'investir dans des infrastructures communautaire leur concèderaient du temps libre qui serait utilisé pour sensibiliser les femmes à des thèmes de population et de vie familiale, ne s'est pas révélée juste. En fait le lien entre temps libérées grâce aux technologies d'allègement et utilisation de ce temps pour augmenter le niveau de conscience des femmes, en pratique, n'a pas suivi l'inférence théorique effectuée par les promoteurs du projet.

En dépit de ces essais-erreurs il apparaît que le FNUAP par son analyse fine et sans complaisance des contraintes qu'il a rencontrées sur le terrain a su dégager un scénario opérationnel pour son prochain cycle quinquennal en privilégiant l'appui institutionnel aux structures gouvernementales de coordination, et l'articulation avec le PAIP et le PDRH autrement dit en prenant en charge certains éléments du PDRH qui ont trait à la politique de population.

LE BIT

LA COOPERATION BILATERALE

La coopération canadienne

La coopération néerlandaise

Chef de file du réseau informel des bailleurs de fonds

La coopération française.