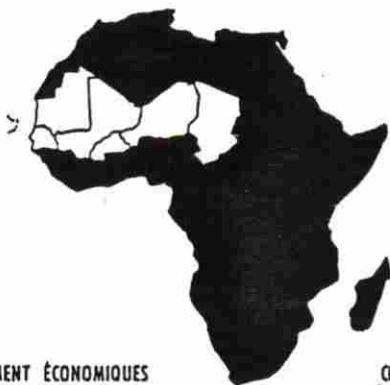


00335



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL



SAHEL D(89)330
Mars 1989
Or. fr.

DIFFUSION GENERALE

FEMMES ET DEVELOPPEMENT DURABLE
AU SAHEL

Analyse des politiques nationales
et des agences d'aide
au Burkina Faso et au Mali

FEMMES ET DEVELOPPEMENT DURABLE
AU SAHEL

Analyse des politiques nationales et des agences d'aide
au Burkina Faso et au Mali



Les idées exprimées et les faits exposés dans
cette étude le sont sous la responsabilité de
ses auteurs et n'engagent pas nécessairement
l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

Mots clés : Femmes/Développement rural/Burkina
Faso/Mali/Intégration économique/
Désertification/Rôle des femmes/
Participation des femmes

Marthe Doka DIARRA
Marie MONIMART
Consultantes CILSS/
Club du Sahel

COPYRIGHT OCDE

TABLE DES MATIERES

| | Pages |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| Chapitre 1 : Politique nationale du Burkina Faso | 5 |
| 1.1. Politique générale | 5 |
| 1.1.1. Historique | 5 |
| 1.1.2. Au plan juridique | 5 |
| 1.1.3. Au plan politique | 6 |
| 1.2. Politiques sectorielles | 7 |
| 1.2.1. Le secteur agricole | 8 |
| 1.2.2. Le secteur environnement | 9 |
| 1.2.3. Le secteur santé/population | 10 |
| 1.2.4. Le secteur éducation/formation | 11 |
| 1.2.5. Organisation du monde rural | 11 |
| Chapitre 2 : Politique nationale du Mali | 15 |
| 2.1. Politique générale | 15 |
| 2.1.1. Historique | 15 |
| 2.1.2. Au plan juridique | 15 |
| 2.1.3. Au plan politique | 16 |
| 2.2. Politiques sectorielles | 18 |
| 2.2.1. Le secteur agricole | 18 |
| 2.2.2. Le secteur environnement et élevage | 19 |
| 2.2.3. Le secteur santé/population | 20 |
| 2.2.4. Le secteur éducation/formation | 21 |
| 2.2.5. Organisation du monde rural | 21 |
| Chapitre 3 : Politiques des principales agences d'aide | 25 |
| 3.1. Les Agences d'aide multilatérale | 25 |
| 3.1.1. La Banque Mondiale | 25 |
| 3.1.2. Les Nations Unies | 26 |
| 3.1.3. La Communauté Economique Européenne | 28 |
| 3.2. Les Agences d'aide bilatérale | 29 |
| 3.2.1. Le Canada | 29 |
| 3.2.2. Les Pays-Bas | 31 |
| 3.2.3. L'USAID | 32 |

TABLE DES MATIERES (suite)

| | Pages |
|---|-----------|
| 3.2.4. La R.F.A. | 33 |
| 3.2.5. La Suisse | 33 |
| 3.2.6. La France | 34 |
| 3.3. Les ONG | 33 |
| Chapitre 4 : Conclusions | 37 |
| 4.1. Bilan global des politiques | 37 |
| 4.1.1. Politiques nationales | 37 |
| 4.1.2. Politiques des agences d'aide | 38 |
| 4.1.3. Interactions des politiques | 39 |
| 4.1.4. Politiques sectorielles | 41 |
| 4.2. Perspectives pour un développement durable | 44 |
| Bibliographie sélective | 45 |

INTRODUCTION

A la suite de l'étude sur le rôle des femmes dans la lutte contre la désertification, il est apparu opportun d'étudier plus en détail les politiques des principaux donateurs en matière d'intégration des femmes dans le développement rural. Préparée pour la Rencontre Régionale de Ségou (Mali) sur la Gestion des Terroirs Villageois au Sahel, cette étude, pour des contraintes de temps, s'est limitée pour l'instant à deux pays : le Burkina Faso et le Mali.

Il semble en effet difficile de réfléchir à la mise en oeuvre d'un nouvel équilibre socio-écologique au Sahel sans prendre en compte le rôle spécifique joué par les femmes dans le domaine du développement rural et de la lutte contre la désertification. Numériquement majoritaires au niveau national (plus de 51 % de la population), elles effectuent de 60 à 80 % des travaux agricoles, et l'accentuation de la migration des hommes a entraîné la permanence d'une large majorité de femmes dans les terroirs les plus dégradés. Les trois thèmes de la Rencontre Régionale de Ségou : participation des populations rurales, lutte anti-érosive et transformation des systèmes agraires ne sauraient être valablement abordés sans accorder une attention particulière aux fonctions des paysannes du Sahel. Productrices agricoles, utilisatrices de l'environnement à travers les multiples activités de cueillette, premières pourvoyeuses de bois et d'eau, mères de familles de plus en plus nombreuses, éducatrices - souvent uniques - de quelque 80 % des enfants du pays qui ne sont pas scolarisés, les femmes ont un rôle primordial à jouer pour un développement rural durable au Sahel.

Ce rôle tend à être de plus en plus largement reconnu, tant par les Etats sahéliens que par les Agences d'aide. La présente étude analyse successivement les cas du Burkina Faso et du Mali selon le schéma suivant :

- 1- Bilan de la politique nationale au Burkina Faso
- 2- Bilan de la politique nationale au Mali
- 3- Bilan des politiques des principales agences d'aide, multi ou bi-latérales ;
- 4- Synthèse des études de cas des deux pays en vue de définir des perspectives ou des interrogations susceptibles d'orienter une réflexion positive au niveau de la Rencontre Régionale pour une meilleure contribution des femmes à l'instauration d'un nouvel équilibre socio-écologique au sahel.

1 : POLITIQUE NATIONALE du BURKINA FASO

1.1. Politique générale

1.1.1. Historique

La condition des femmes rurales, dominées et exploitées, est considérée depuis longtemps comme difficile, en particulier pour les femmes Mossi. L'accession de la Haute-Volta à l'indépendance et les gouvernements qui se sont succédés n'ont pas donné lieu à l'adoption de textes législatifs marquants susceptibles de modifier profondément le statut des femmes.

L'avènement en août 1983 de la Révolution Démocratique et Populaire (RDP) a profondément bouleversé la vie politique du pays et amené des changements majeurs sur la question féminine. La volonté politique de promotion de la femme a été fondée sur la conviction profonde que l'émancipation des femmes est indispensable au progrès du pays et conditionne leur participation au développement. Elle s'est traduite dans un nouveau discours et dans les faits. La place des femmes dans le développement est affirmée avec vigueur : "La question de la femme devra être présente à l'esprit de tous les décideurs (...) car concevoir un projet de développement sans la participation de la femme, c'est ne se servir que des quatre doigts quand on en a dix". (Capitaine Th. Sankara, Discours du 8 mars 1987). Le jeune pouvoir a pris le risque politique de condamner les comportements masculins "féodaux et réactionnaires". Il a ouvert aux femmes de véritables postes de responsabilité (Ministères, Hauts-Commissariats) ; un Ministère de l'Essor Familial et de la Solidarité Nationale a été créé pour coordonner les actions en direction de la femme et de la famille ; un projet de Code de la Famille est élaboré et discuté au niveau des provinces ; enfin, la RDP a favorisé la création d'une organisation politique unique des femmes, l'Union des Femmes du Burkina (UFB). Une dynamique est lancée, et trouve un large écho dans le monde rural.

L'avènement du Front Populaire le 15 octobre 1987 entraîne un processus de "Rectification". Le Ministère de l'Essor Familial est supprimé et devient un secrétariat qui dépend du nouveau Ministère de la Santé et de l'Action sociale. Le Front Populaire précise qu'il travaillera à l'émancipation de la femme (...) et accordera aux revendications faites à travers leur organisation toute l'importance nécessaire".

1.1.2. Au plan juridique

Le code des Personnes et de la Famille est adopté le 9 novembre 1988. Il tranche en faveur des femmes sur des points réputés très sensibles : consécration de la monogamie comme forme de droit commun des mariages (avec tolérance pour l'option de polygamie), principe du libre choix du conjoint,

exercice conjoint de l'autorité parentale, vocation successorale du conjoint survivant, etc.

De "lanterne rouge" au regard du statut juridique des femmes, le Burkina est à présent le pays sahélien doté du code de la famille le plus avancé. Mais comme pour les autres pays, le problème majeur reste celui de son application : si la nouvelle législation peut atteindre les femmes urbaines des couches les plus favorisées, il semble difficile qu'elle touche rapidement les femmes rurales, et elle suscitera sans nul doute de vives résistances dans les milieux traditionnels et religieux.

La convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (Nations Unies, 1979) n'a pas encore été ratifiée par le Burkina.

Le Code du Travail

Le code du travail (1962), modifié par la loi 9-73 AN de 1973 garantit aux travailleurs burkinabé l'égalité d'accès à la majorité des corps de la fonction publique. Depuis 1984, une brèche s'est ouverte dans les bastions naguère strictement masculins : service national populaire, police, douane, etc. En outre, la femme mariée fonctionnaire jouit de droits spécifiques : congé de maternité payé de 14 semaines et d'allaitement (1 heure par jour pendant quinze mois).

Cependant, le principe d'égalité devant l'emploi ne se traduit pas dans la réalité. Les femmes restent marginales dans le secteur privé salarié (5,4 %) ; dans la fonction publique, la discrimination de fait existe : elle est encore masculine à 80 % et les femmes sont contenues dans les catégories de cadres moyens ou les moins garanties. Malgré un bilan médiocre, on assiste à une responsabilisation progressive des femmes au niveau des Ministères et des services. Si les acquis ne sont pas à minimiser, ils ne concernent encore qu'une infime minorité de la masse des femmes laborieuses du Burkina.

1.1.3. Au plan politique

L'Union des Femmes du Burkina (UFB)

Dès 1983, après l'avènement de la Révolution Démocratique et Populaire (RDP), la Direction de la Mobilisation et de l'Organisation des Femmes (DMOF) a regroupé des militantes qui ont effectué, en collaboration avec le Ministère de l'Essor Familial, un vaste travail de sensibilisation au niveau de la base dans les trente provinces du Burkina. En septembre 1985, l'Union des Femmes du Burkina (UFB) est créée. Si les structures provinciales, départementales et villageoises se mettent rapidement en place, il faudra attendre le premier congrès de l'UFB en novembre 1988 pour voir définir ses statuts et s'installer un bureau national.

Le Plan d'action national de la femme a été soumis aux débats. Les grandes lignes concernent :

- 1° le domaine politique : il faut en premier lieu "créer chez la femmes une mentalité nouvelle qui lui permette d'assumer le destin de son pays aux côtés de l'homme" ; conscientiser les femmes pour leur permettre d'exercer le pouvoir politique ; de les regrouper autour de l'UFB.
- 2° le domaine juridique : l'UFB oeuvrera pour la vulgarisation et l'explication du Code de la Famille, et veillera au suivi de son application.
- 3° le domaine socio-économique : dans le secteur agricole, campagnes de vulgarisation agricole, accès des femmes aux zones aménagées des vallées ; encouragement aux coopératives féminines ; allègement des tâches, etc.
- 4° le domaine social : promotion de l'éducation et de l'alphabétisation ; éducation sexuelle à l'école, santé et planification familiale.

Une fois que le Front Populaire aura donné son aval à ce plan, toutes les organisations qui travaillent en faveur de la femme devront s'y intégrer. Le choix politique du Burkina Faso est que l'UFB soit la maîtresse d'oeuvre du plan d'action parce qu'elle est la seule organisation politique des femmes du Burkina et qu'elle coordonne toutes les activités en faveur des femmes.

En cinq ans, la condition des femmes burkinabé a connu des mutations majeures. Mais le poids de coutumes discriminatoires, l'analphabétisme, l'isolement, la peine quotidienne, la misère, constituent des obstacles redoutables. La disparition du Ministère de l'Essor Familial peut apparaître comme un recul. En faisant de l'UFB la seule structure nationale reconnue en matière de promotion des femmes et le maître d'oeuvre du Plan d'action national de la femme, le Front Populaire lui confie la lourde mission de prendre en partie le relais d'un ministère sans bénéficié de ses moyens. Il reste à l'UFB à prouver qu'une association de femmes peut mener à bien cette tâche en collaboration avec les services de l'Etat, les donateurs et les femmes. Le titre du discours du 8 mars 1987 reste d'actualité au Burkina Faso : la libération de la femme est une exigence du futur.

1.2. Politiques sectorielles

Le Plan Quinquennal de développement Populaire (1986-1990) place au quatrième rang de sa stratégie de développement la valorisation de la femme en tant qu'agent du développement, après le développement des ressources nationales, l'agriculture et la lutte contre la désertification : "un accent tout particulier sera accordé à la promotion de la

femme afin qu'elle soit à l'avant-garde dans la lutte contre le sous-développement, la malnutrition, l'ignorance et l'analphabétisme".

Au niveau des politiques sectorielles, la promotion des femmes dans le monde rural fait partie de la stratégie d'intégration : "Le Plan favorisera toute action permettant aux femmes, au travers de leurs groupements, d'occuper une place de premier plan dans le développement de la communauté rurale".

Si le Plan national de lutte contre la désertification : "Vaincre la nature hostile" (1986) fait référence à la participation des populations, celle des femmes n'est pas spécifiquement mentionnée en dehors de l'action "foyers améliorés".

1.2.1. Le secteur agricole

L'autosuffisance et la sécurité alimentaire, l'amélioration des revenus et du niveau de vie des producteurs et de leurs familles font partie des objectifs fondamentaux de la politique agricole au Burkina Faso. Les trois plans (PQDP, PNLCD, Plan d'action en faveur de la femme) se révèlent cohérents quant au rôle des femmes dans la production agricole.

La vulgarisation agricole

De l'avis même de la Direction de la Vulgarisation Agricole (DVA), l'approche vulgarisation agricole est trop générale : elle s'adresse globalement aux hommes et aux femmes, mais la participation de ces dernières reste faible et elles ne peuvent que rarement bénéficier d'une formation séparée. La politique agricole du Burkina se préoccupe actuellement de rechercher des modalités pour toucher plus spécifiquement et plus également les femmes productrices. La formation identique pour les encadreurs de base masculins et féminins, la tenue de séminaires vont dans le sens d'une approche plus performante des productrices agricoles.

La réforme agraire et foncière

Bien que, selon la Réforme agraire et foncière (1984), l'Etat soit seul propriétaire des terres du Domaine Foncier National et les personnes simples attributaires pour une durée indéterminée, les femmes souffrent toujours de discrimination en matière foncière. En fait seul l'accès collectif à la terre, par le biais des groupement féminins, leur est proposé. En outre, certains responsables de projets s'interrogent sur "la pertinence économique" des champs personnels des femmes ; au Programme National de Gestion des Terroirs Villageois (PNGTV), on parle plutôt de partage plus équitable des revenus de l'exploitation et d'allègement des tâches que d'accès à la terre. Si l'on n'y prend pas garde, telle qu'elle est actuellement conduite, la mise en oeuvre de l'approche

aménagement de terroirs porte le risque majeur d'une spoliation généralisée des femmes en matière foncière et d'une régression de leur statut socio-économique en milieu rural. Ainsi, en n'allouant pas de parcelles aux femmes, le projet d'Aménagement des Vallées des Volta (A.V.V.) n'a pas su répondre à la demande d'autonomie économique des femmes pour lesquelles la culture d'un champ personnel reste encore la meilleure réponse. Elles se trouvent de fait exclues de l'organisation collective de type moderne qui se met en place dans l'AVV.

En matière d'élevage, aucune action spécifique n'est envisagée avec les femmes, à l'exception du soutien au petit élevage domestique.

Les options du Burkina en matière de développement agricole ne pourront être pleinement réalisées que si tous les producteurs agricoles, hommes, femmes et jeunes, y sont associés. Une gestion plus rationnelle de l'espace rural ou de l'exploitation familiale ne peut pas se traduire en termes de développement par une régression du statut socio-économique de plus de la moitié de la population.

1.2.2. Le secteur environnement

Le Ministère de l'Environnement et du Tourisme, après avoir suivi une politique plutôt conservatrice en matière de femmes et foresterie, est en train de réviser son approche. Jusqu'à présent, les actions entreprises avec les femmes ont porté essentiellement sur la vulgarisation des foyers améliorés. Le Burkina Faso est assurément très avancé dans ce domaine, mais les objectifs fixés pour 1990 (réduire la consommation de bois de 25 à 50 % et équiper tous les ménages de foyers améliorés) seront bien difficiles à atteindre.

L'échec relatif du Programme Bois de Village a entraîné une réorientation de la politique forestière du MET. La foresterie ne se veut plus seulement conservatrice, mais aussi économique et vise à la satisfaction des besoins par les produits forestiers. Leur rôle ayant été sous-estimé, les femmes seront désormais associées à toutes les actions menées en matière de foresterie, et en particulier dans les domaines de la commercialisation du bois, de la production de plants en pépinières, de la pisciculture et de la faune. En outre, le MET cherche à accomplir une mutation de la mentalité des forestiers vis-à-vis des femmes : moins de répression, souci de satisfaire des besoins élémentaires, esprit de collaboration, recrutement de personnel féminin.

En matière de CES/DRS, la participation des femmes est importante. Elles représentent de 60 à 80 % des travailleurs actifs sur les chantiers menés par le FEER, les CRPA (ex-ORD) et les différents projets ou actions entreprises par les ONG. Cependant, compte tenu des contraintes foncières et de la priorité accordée aux champs des hommes, les femmes ne bénéficient guère de leur savoir-faire pour leurs propres

champs. A terme, le travail qu'elles fournissent dans le champ des hommes risque d'accentuer encore le déséquilibre qualitatif vis-à-vis de leurs propres champs. La lutte anti-érosive pose en termes plus aigus encore le problème foncier pour les femmes et leur implication dans l'agro-foresterie.

L'intégration des femmes dans l'aménagement des ressources naturelles est devenue une exigence de l'Etat burkinabé. Mais elle reste encore à concrétiser en matière de collaboration entre les femmes et les forestiers, de garantie du droit individuel des femmes aux arbres plantés, de respect de leurs savoirs et de leurs besoins. L'économie de bois de feu ne pourra être réalisée qu'à ces conditions : la femme doit avoir d'autres choix que l'amende du forestier en cas de coupe prohibée et le bâton du mari si le mil n'est pas cuit ... ou les deux.

1.2.3. Le secteur santé/population

En 1978, le Burkina a souscrit, comme tous les Etats membres de l'OMS à la déclaration d'Alma Ata sur les soins de santé primaire ; la planification familiale (PF) est une de ces composante. Le Plan Quinquennal prône une amélioration des conditions de la vie domestique et la libération de la femme, à travers une politique d'essor familial : allègement des travaux domestiques ; promotion économique des femmes ; garderies populaires ; planification familiale.

En matière de politique de population, le Burkina se prononce plus pour un espacement des naissances dans le but de préserver la santé de la mère et de l'enfant et le bien-être familial que pour une limitation de la croissance démographique proprement dite. Cependant, un certain nombre de mesures législatives ont été prises récemment qui visent à faciliter l'accès des femmes et des hommes à la contraception : abrogation de la loi de 1920 en sa partie qui concerne les contraceptifs (1986) ; suppression de l'examen para-clinique obligatoire préalable à la prescription des contraceptifs oraux ("pilule") ; abaissement du prix de vente des contraceptifs, etc.

En 1985, un plan d'action national en planification familiale a été adopté. Parmi les objectifs à moyen terme, on peut relever la volonté de : "amener notre peuple (Hommes, Femmes et Jeunes) à comprendre l'interaction entre population et développement et les bienfaits de la contraception comme moyen de lutte contre la mortalité infantile et maternelle, la malnutrition, les avortements clandestins, la délinquance et le chômage" et de "permettre une plus grande disponibilité aux femmes afin qu'elles puissent être des participantes impliquées dans le développement socio-économique de notre pays" (...).

Depuis son lancement, le programme national de planification familial a progressé de manière impressionnante. Des services de PF sont désormais disponibles dans 52 centres

de santé situés dans 38 des 30 provinces du pays. Certes, il ne touche encore qu'une très faible proportion d'hommes et de femmes ; mais il correspond à un souhait profond de beaucoup de femmes urbaines et rurales, qui souhaitent retrouver au moins l'espacement des naissances traditionnel, et qui sont plus conscientes qu'on ne veut bien le croire des impacts négatifs de la surnatalité sur le bien-être de la famille et sur l'environnement.

En matière de politique de population, le Burkina a fait plus que rattraper son retard par rapport aux autres pays sahéliens. La volonté politique de l'Etat a été un facteur déterminant ; la collaboration entre les services de l'Etat et les diverses ONG qui s'occupent de PF a été constructive ; enfin, le programme a bénéficié et continue de bénéficier d'un puissant concours financier et technique de la part de bailleurs de fonds.

1.2.4. Le secteur de l'éducation et de la formation

Le Burkina Faso détient l'un des niveaux de scolarisation les plus bas du monde. En 1985-86, il était estimé à 22 % dans le primaire, avec de très fortes disparités régionales : 59,2 % dans le Kiadogo (Ouagadougou) contre 6,3 % dans l'Oudalan (Gorom-Gorom). La proportion de filles dans les effectifs totaux du primaire représente environ 36 %.

Malgré quelques progrès, les femmes et les filles du Burkina restent victimes d'une inégalité criante dans le domaine de l'éducation et de la formation, en particulier dans le monde rural. Des opérations d'alphabétisation féminines intensives de grande envergure (comme Bantaaré 1) ont touché des milliers de femmes, avec un taux élevé de femmes alphabétisées : 43 %. Ces actions sont encore trop récentes pour savoir si les néo-alphabètes utilisent leurs nouveaux savoirs, mais la mobilisation des femmes a été importante dans tout le pays.

1.2.5. Organisation du monde rural

La Direction de l'Action Coopérative (DAC) relève du Ministère de l'Action Coopérative Paysanne (ex-Ministère de la Question Paysanne). Elle encadre trois types d'organisations rurales :

1 - Les Associations traditionnelles paysannes

Ce sont des associations de production et d'entraide ; le type le plus connu est celui des groupements Naam, redynamisés par l'ONG "Six S". Le Naam associe les hommes et les femmes, mais des groupements spécifiquement féminins existent. Les groupements Naam sont rassemblés au sein de l'Union des Fédérations des Groupement Naam (UFGN), qui compte 2453 groupement au Burkina, dont 1113 groupements féminins. Les femmes représentent 54 % des adhérents. Cependant, elles ont

peu de responsabilités dans les groupements mixtes, et il y a très peu de femmes à la tête du mouvement.

2 - Les Groupements Villageois créés à l'initiative de l'encadrement

Les Groupements Villageois (GV) sont définis comme "des organisations volontaires de producteurs ruraux à caractère économique et social ayant des intérêts communs, jouissant de la personnalité morale". Au 31/12/1987, le Burkina comptait 2.800 GV Hommes, 850 GV Femmes, 780 GV mixtes et 450 groupements de jeunes agriculteurs (GJA).

Le pourcentage de GV Femmes par rapport au GV Hommes n'est pas négligeable : plus de 30 %. Les femmes ont rapidement compris que le fait de créer un groupement leur conférait à la fois une reconnaissance sociale et des possibilités nouvelles. Actuellement, il est rare que des actions de développement soient entreprises avec des femmes qui ne sont pas constituées en groupements.

3 - Les Coopératives

La politique actuelle du Burkina vise "la promotion de coopératives paysannes comme tactique indispensable à l'organisation et à l'amélioration de la productivité". Les domaines prioritaires seront ceux des aménagements avec maîtrise de l'eau. La place des femmes dans l'action coopérative n'est pas sans soulever de nombreux problèmes : moins organisées et formées que les hommes, elles répondent peu aux critères de "paysan modèle, alphabétisé et acceptant librement la vie communautaire". Le blocage se retrouve évidemment au niveau de l'attribution des parcelles à des coopérateurs dans les plaines aménagées. Le ministère est sensible à ce problème, et il est aidé par quelques projets.

4 - Autres types d'associations rurales

- L'Association "Vive le Paysan" (AVLP) à Saponé (Bazega) est une association paysanne locale qui compte plus de 1000 membres répartis dans 42 groupements masculins et 42 groupements féminins. Les actions de l'AVLP concernent l'environnement et l'agriculture, la santé, l'éducation et la formation, et l'amélioration de la position des femmes dans le développement, volet auquel l'association consacre 23 % de son budget. L'effort nouveau et résolu fait en direction des femmes pour leur insertion dans le développement prouve qu'en ce domaine le discours peut devenir réalité à l'initiative même des populations rurales.

- L'Association des Femmes "Pag-La-Yiri" de Zabré (AFZ)

L'AFZ est issue d'une association plus restreinte constituée en 1975 à partir d'une initiative féminine privée. En 1988, le nombre des membres est estimé à 10.000 répartis dans 113 villages sur tout le territoire de la sous-préfecture

de Zabré. L'AFZ compte 10 animatrices salariées. Parmi les nombreuses activités, on peut noter la création d'Unités Economiques ou "complexes" dans les villages, qui comportent la mise en place d'un bâtiment à triple usage : banque de céréales, pharmacie et boutique villageoise.

Véritable organisation de base des femmes, l'AFZ a connu un succès incontestable traduit par le nombre élevé d'adhérents. Mais elle connaît à présent une crise de croissance, tant au niveau des structures qu'au niveau des moyens humains, matériels et financiers. Les demandes des femmes de la zone sont pressantes, et l'équipe dirigeante s'épuise à la recherche de financements et en déplacements. Le cas de l'AFZ est un remarquable exemple de la lourdeur des structures de l'Etat, des ONG et des bailleurs à soutenir efficacement une organisation de femmes à la base. Une plus grande flexibilité est indispensable, d'autant que l'AFZ opère dans une région enclavée mal-aimée des grands projets.

Les femmes du Burkina se sont engagées avec dynamisme dans les nouveaux modes d'organisations villageoises dont la mise en place s'est accélérée à compter de 1983/1984. Cette forte participation féminine s'explique par les avantages que les femmes en retirent rapidement. Mais beaucoup de contraintes limitent encore la promotion des femmes dans les organisations paysannes : s'il existe de nombreux GV féminins, les femmes ont une très faible place dans les coopératives. Des associations locales semblent mieux prendre en compte le rôle et les contraintes des femmes dans les actions de développement. Ces réponses locales et pragmatiques peuvent offrir une alternative au centralisme organisationnel et politique de l'approche coopérative ou de l'UFB. Il appartient aussi aux bailleurs d'adapter leurs modes d'intervention : allègement bureaucratique, rapidité et souplesse des financements.

2 : POLITIQUE NATIONALE DU MALI

2.1. Politique générale

2.1.1. Historique

Avec l'accession du pays à la souveraineté nationale, il est apparu impérieux de sortir la femme malienne de sa situation d'inégalité juridique. La Constitution de 1960 lui accordait la plénitude des droits civiques. La Constitution de 1974 stipule que "la République assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de langue ou de croyance". Depuis l'accès à l'indépendance, 1962, la politique malienne se prononce pour la promotion de la femme. En mars 1988, lors du 3ème congrès ordinaire de l'UDPM (Union Démocratique du Peuple Malien), le Président Moussa Traoré a rappelé "le rôle essentiel que jouent les femmes dans le processus de production, dans l'éducation et dans les tâches d'animation et d'exécution des mots d'ordre du Parti".

2.1.2. Au plan juridique

Le Code du Mariage et de la Tutelle a apporté dès 1962 des innovations considérables en faveur du statut des femmes, parmi lesquelles on peut relever : le consentement de la femme au mariage, le droit pour la femme de demander le divorce, d'obtenir la garde des enfants et une pension alimentaire.

Cependant le code maintient encore la femme malienne dans une situation de dépendance : le mari est le seul chef de famille reconnu ; l'option du mariage monogamique appartient au seul mari : la femme ne peut tenir un commerce sans l'autorisation de son époux ; il n'y a pas de législation dans le domaine de la succession. C'est alors le droit islamique ou coutumier qui prévaut, le plus souvent au détriment de la famille. Depuis plus de 25 ans d'existence, le Code malien de la Famille attend encore d'être appliqué, alors qu'on parle (surtout dans la capitale) de l'amender... Cette expérience tend à montrer que l'adoption d'un code de la famille n'est pas un objectif en soi : les modalités d'application sont tout aussi majeures.

Le Code du Travail

Le Code du Travail (1962) dispose qu'"à condition égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs, quels que soient leur origine, leur sexe, leur âge, et leur statut". Les résultats du recensement général des travailleurs régis par le Code du travail (1984) donnaient un chiffre total de 51.864 salariés, dont 45.507 hommes et 6.357 femmes dont la majorité se situe dans les services. Des dispositions législatives protègent la femme enceinte (congé payé de trois mois) et la femme allaitante (une heure de repos par jour pendant quinze mois).

Les femmes jouissent d'une égalité d'accès à la majorité des postes de la fonction publique, mais elles ne représentent que 20,2 % de la masse des fonctionnaires au Mali et ne sont que 12,5 % dans la catégorie A, contre plus de 30 % dans la catégorie C. Elles sont peu présentes dans les régions : deux femmes sur trois sont en poste à Bamako. A l'évidence, les dispositions du Code du Travail ne touchent que la très faible minorité de femmes salariées du secteur formel.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Nations Unies, 1979) a été signée par le Mali en 1986. Certains articles du Code de la famille ou du Code du Travail entrent en contradiction avec les articles de la Convention : en matière de contraception, la femme malienne doit obtenir le consentement de son mari, alors que l'article 16 de la Convention dispose que les femmes ont "les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits" ; L'article 14, entièrement consacré aux femmes rurales, recommande aux Etats parties "d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural ;"

Avec le Sénégal, le Mali est le second pays sahélien à avoir adhéré à cette Convention. Mais cette adhésion est restée essentiellement formelle : "A côté des textes, l'opinion publique n'a pas suivi les réformes. Les comportements des hommes aussi bien que des femmes n'ont pas changé..." (Mme Diakité Manassa Danioko, Séminaire UNFM, 1988). La volonté d'application des textes doit s'accompagner d'un immense effort d'information et d'explication, tant auprès des femmes que des hommes.

2.1.3. Au plan politique

Le Code Electoral du Mali dispose : "les femmes sont électeurs et éligibles". Mais dans l'application, seul le Bureau de la Commune V de Bamako compte une femme. Le Bureau Exécutif Central de l'Union Démocratique du Peuple Malien ne comporte pas de femme élue (La Présidente de l'UNFM est membre de droit). Au niveau gouvernemental, on peut noter la présence de deux femmes à des postes ministériels et l'existence de Divisions féminines créées au sein de certains ministères.

L'Union Nationale des Femmes du Mali (UNFM)

L'UNFM fut créée en décembre 1974 à Bamako à l'issue de son congrès constitutif. L'article premier stipule que "l'UNFM est l'organisation unique de toute femme malienne qui en accepte les statuts sans distinction de race ni de religion".

Depuis sa création, l'UNFM a mené des activités dans le domaine de l'allègement des tâches et de l'artisanat. Deux centres de formation d'animatrices rurales (CFAR) ont été créés avec l'appui du Canada. Un centre féminin de formation professionnelle a été créé à Bamako au siège de l'UNFM, ainsi qu'une filiale de la Women's World Banking (WWB). L'UNFM a également organisé de nombreux séminaires et ateliers sur des thèmes divers dont celui de juin 1988 sur "Femme et Développement - son évolution".

Lors de son 4ème congrès en janvier 1987, l'UNFM a élaboré un programme triennal 1987-1989 dont les grandes lignes peuvent ainsi être résumées :

- 1° dans le domaine politique : renforcement de l'Unité nationale autour du Parti ;
- 2° dans le domaine des relations extérieures : renforcement des échanges sur les plans national et international, et en particulier avec les agences N.U. et les ONG ;
- 3° dans le domaine économique : prise en considération de la lutte accrue contre la sécheresse et la désertification et l'auto-suffisance alimentaire.
- 4° dans le domaine des affaires sociales : entre autres, la "réinstauration des grandes vertus morales", la révision du Code du mariage, le Planning Familial, etc.
- 5° Dans le domaine de l'information : large diffusion des recommandations des Congrès, conférences, séminaires, etc... ; émissions radio et télévision ;
- 6° dans le domaine des activités culturelles : soutien aux centres féminins d'alphabétisation fonctionnelle, théâtre, etc.

En conclusion, le document précise que : "Le présent programme doit amener le renforcement de la participation des femmes à la réalisation des objectifs politico-socio-économiques définis par le programme du Parti à la prise des décisions politiques, à leur intégration à toutes les institutions nationales".

L'UNFM est avant tout une association politique, filiale du parti unique au pouvoir. Cette politisation est moins sensible au niveau villageois, où le comité local UNFM a un rôle limité ; elle s'avère plus gênante au niveau national. L'UNFM ne tolère pas l'existence d'associations féminines en dehors d'elle, ce qui pose des problèmes en cas de création d'ONG féminines : par nature une ONG ne peut dépendre d'un organe étatique. D'autre part l'UNFM se veut le seul interlocuteur entre les donateurs et les femmes bénéficiaires de projets, alors qu'elle ne dispose pas des ressources

humaines pour en assurer l'exécution et le suivi. Cette monopolisation excessive de toutes les actions menées en direction des femmes, y compris dans les questions de développement rural, peut générer des blocages.

La collaboration avec les services techniques n'est pas non plus aisée. En 1975, le gouvernement malien avait créé, dans le cadre de l'UNFM, une commission pour la promotion de la femme, qui avait pour tâche de coordonner les activités féminines au niveau de tous les ministères. Cette commission n'a guère été fonctionnelle, mais elle a contribué à créer des divisions de "Promotion féminine" au niveau de certains ministères (Agriculture, Administration Territoriale et Coopération, Education ; on remarque l'absence du ministère de l'Environnement). En l'absence de structure vraiment fonctionnelle de coordination, ces diverses divisions ont tendance à oeuvrer de manière sectorielle et les responsables des différents ministères jugent difficile de collaborer avec l'UNFM en matière de développement rural.

Ce constat met en lumière la situation contradictoire de l'UNFM : organisation unique des femmes, présente sur tout le territoire et assurée de l'appui du Parti Unique et de l'Etat, l'UNFM a des fonctions politiques et elle peut mobiliser les masses féminines du pays ; mais elle est mal armée et peu acceptée pour assurer les fonctions de développement. D'ailleurs, d'une manière générale, la politique du Mali en matière de promotion de la femme est ambiguë : les textes et les discours sont favorables, mais les applications concrètes sont incomplètes, aléatoires et ont peu d'effet sur l'immense majorité des femmes rurales.

2.2. Politiques sectorielles

Le Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1987-1991 (PQDES) et le Programme de Lutte contre la Désertification et l'Avancée du Désert (PNLCD) ne font pas de référence spécifique aux femmes. Le concept d'intégration des femmes au développement (IFD) suscite l'agacement de hauts responsables des ministères : pour eux, les femmes maliennes sont intégrées au développement rural, mais elles ne sont pas toujours les bénéficiaires des actions.

2.2.1. Le secteur agricole

Le Plan Quinquennal s'est défini comme objectif fondamental n° 1 d'atteindre l'auto-suffisance et la sécurité alimentaire en l'an 2000, d'abord par l'intensification de la production vivrière agricole.

La Direction de l'Agriculture précise qu'il n'y a pas lieu de prendre spécifiquement en compte le rôle des femmes puisqu'il n'est pas fait de discrimination au niveau de l'exploitation, tout en reconnaissant que la femme malienne est plus engagée que l'homme dans la production agricole. La priorité est donnée à un développement agricole "global", et

l'objectif est d'améliorer les revenus de l'exploitation familiale. Sur le plan national, les seules actions entreprises en faveur des femmes (maraîchage, riziculture de bas-fonds) restent limitées aux associations de femmes qui peuvent obtenir un accès collectif à la terre : il n'y a pas d'actions menées en faveur des productrices individuelles.

La vulgarisation agricole ne s'adresse pas aux femmes. La formation de paysans-relais s'effectue au niveau des Centres d'Animation Rurale (CAR) dont 12 sont devenus mixtes (CARM). Mais la formation des femmes vise essentiellement leur rôle domestique et non l'amélioration de leurs techniques agricoles. Ailleurs, l'encadrement agricole féminin est quasi inexistant.

Conscientes de cette situation, certaines grandes opérations de développement rural (ODR) commencent à s'intéresser au rôle spécifique des femmes en matière de production agricole. La CMDT le tente à travers deux nouveaux projets : le Projet Lutte Anti-Erosive (PLAE) et surtout le Projet d'Appui à l'Animation Féminine (PAAF). L'ODIK (Kaarta), l'Office du Niger, commencent aussi à s'intéresser à la production agricole féminine (champs de case, maraîchage, etc.), mais la plupart des ODR accusent encore un gros retard en la matière.

L'approche "globale" de la politique agricole malienne apparaît rationnelle, mais ne tient pas compte des différents modes de production, en particulier de ceux des femmes. L'approche aménagement de terroirs mise en oeuvre dans les programmes zones tests ne favorise pas un meilleur accès des femmes aux facteurs de production. Le rôle des "cultures de femmes" dans la sécurité alimentaire n'est pas pris en compte, et la recherche agronomique ne s'est guère encore préoccupée des cultures et des systèmes de production des femmes.

2.2.2. Le secteur environnement et élevage

Le rôle spécifique que peuvent jouer les femmes dans l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et la lutte contre la désertification semble encore moins reconnu que dans le secteur agricole. Le Ministère de l'Environnement et de l'Élevage (MEE) ne compte pas de division féminine. Pour le MEE, l'approche doit être là aussi globale.

En ce qui concerne le secteur forestier, rien de novateur n'est envisagé avec les femmes. La présence de femmes dans le corps des agents forestiers reste encore très timide (2 % environ), malgré l'existence d'écoles de formation nationales, comme l'Institut Polytechnique Rural (IPR) de Katibougou. En matière d'économie de combustible, la loi a rendu obligatoire à compter du 21/03/1987 l'installation et l'utilisation de foyers améliorés dans tous les foyers utilisant le combustible ligneux. Les contrevenants sont passibles d'une amende de 2.500 à 5.000 francs CFA. Cependant, le Programme Foyers Améliorés n'a pas eu les résultats escomptés et l'application

de la loi rendant obligatoire l'utilisation des foyers améliorés paraît difficile.

Comme pour la politique agricole, l'approche globale hommes-femmes porte des risques majeurs d'"oubli" des femmes et de non-prise en compte de leur savoirs spécifiques en matière d'environnement. L'intégration des femmes maliennes aux actions de défense et restauration n'est pas un objectif en soi.

2.2.3. Le secteur santé/population

Le Plan Quinquennal de développement place la question de la population parmi les thèmes jugés pertinents pour l'avenir. Le Mali analyse son dynamisme démographique à la fois en termes de contraintes et d'atouts, mais avec des ambiguïtés. Parmi les contraintes, on relève les problèmes soulevés pour atteindre les objectifs de scolarisation totale, d'amélioration de la couverture sanitaire, de l'adéquation de la croissance de la production agricole. Parmi les atouts, le Plan souligne que "La dynamique démographique du Mali constitue un atout incontestable, dans la perspective d'une mobilisation massive de la population autour des objectifs principaux de développement", mais il dit aussi que "la pression sur les forêts due à la croissance démographique ajoutée au faible taux de régénération dû à la sécheresse ont conduit à une déforestation massive qui risque de devenir irréversible".

Le Mali a adhéré à la politique de soins de santé primaire et à l'objectif de la santé pour tous en l'an 2000. Le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales comporte une division santé familiale qui comporte une section Protection Maternelle et Infantile et Planification Familiale (PMI/PF). L'Association Malienne pour la Protection et pour la Promotion de la Famille (AMPPF) et celle du centre pilote de planning familial ont contribué à élargir les activités en faveur de la mère et de l'enfant.

L'abrogation des articles 3 et 4 de la loi française de 1920 sur la propagande anti-conceptionnelle a autorisé la pratique de la régulation volontaire des naissances. Cependant, l'accès aux contraceptifs est subordonné à l'accord du mari pour les femmes mariées, à l'accord des parents pour les jeunes filles de moins de 18 ans.

La politique du Mali en matière de population est marquée d'une certaine ambiguïté. Le concept de limitation des naissances est rejeté avec vigueur, au profit de celui d'une meilleure répartition de la population que les faits contredisent : le dernier recensement a fait apparaître une baisse du poids démographique dans les régions du nord-est (Gao et Tombouctou), et une accélération de l'urbanisation (21 % de la population). Cependant la législation et les structures en place autorisent les pratiques contraceptives

modernes, essentiellement en milieu urbain et surtout dans la capitale, où les problèmes liés à la croissance démographique apparaissent les plus aigus.

Il est à souligner que c'est seulement dans le secteur santé que le mot femme est explicitement prononcé dans le Plan Quinquennal. Or l'argent des médicaments, la décision d'amener les enfants au dispensaire, l'accès à la contraception dépendent partiellement ou totalement du mari. Cependant, en dépit des résistances masculines au niveau des milieux religieux et traditionnels, le planning familial a enregistré un certain succès auprès des femmes urbaines.

2.2.4. Le secteur de l'éducation et de la formation

Le système scolaire classique n'a pu tenir ses objectifs de scolarisation pour tous, ni d'égalité des chances pour les urbains et les ruraux, les garçons et les filles. L'objectif de la politique d'éducation est aujourd'hui la liquidation de l'analphabétisme d'ici à l'an 2000. Le Plan d'élimination de l'analphabétisme au moyen des langues nationales estime à 8 % la population rurale alphabétisée. Cette opération prévoit l'ouverture de centres d'alphabétisation dans toutes les villes et villages du Mali.

En 1976, une Division Promotion Féminine a été créée au sein de la DNAFLA (Direction Nationale de l'Alphabétisation et des Langues Appliquées) pour s'occuper des problèmes spécifiques de l'alphabétisation des femmes. L'absentéisme pour cause de surcroît de travail apparaît comme le principal blocage. Aussi, la division a tenté d'entreprendre des actions d'allègement des tâches pour accompagner la création d'un centre d'alphabétisation féminin. Mais cette orientation positive n'a eu que peu d'effet : les statistiques de la campagne 83-84 montrent que sur quelques 27.000 auditeurs, on ne comptait que 636 femmes. Dans ce contexte, l'objectif de liquidation de l'analphabétisme au Mali à l'horizon 2000 apparaît ambitieux. Le Mali, comme d'autre pays en voie de développement, se heurte à l'échec de l'alphabétisation féminine, malgré les efforts déployés.

2.2.5. Organisation du monde rural

La Direction Nationale de la Coopération relève à présent du Ministère de l'Administration Territoriale et du Développement à la Base. Depuis 1975, elle compte une Division Promotion Féminine.

Plusieurs tons traditionnels peuvent exister au niveau d'un même village, souvent par classes d'âge ou autour de certaines activités. Les tons de femmes sont le plus souvent des associations d'entraide pour les travaux agricoles collectifs (récolte) ou les événements sociaux. Il existe aussi, en milieu rural comme en milieu urbain, des tontines qui sont des formes d'épargne tournante très prisées par les femmes. Au niveau du village il existe toujours une

association féminine traditionnelle, à caractère économique ou social, différente du comité local UNFM, qui a un caractère surtout politique.

Dans certaines ODR, comme en particulier dans la CMDT, on trouve un autre type d'organisation : les Associations Villageoises (AV) qui regroupent tous les chefs d'exploitation. Les activités de l'A.V. sont surtout d'ordre économique et social. Les femmes sont représentées au niveau de l'A.V. à travers leur bureau UNFM. A terme les A.V. doivent évoluer vers le ton villageois moderne.

La politique d'organisation du monde rural est celle du ton villageois modernisé. Le Mali compte à présent quelque 600 tons villageois. Le ton moderne prend en charge le développement du terroir villageois. Il a un comité de gestion et peut se structurer en divers comités (de jeunes, de femmes, de santé, etc.). La place des femmes dans les tons moderne est très variable ; il a été constaté que plus le village est en contact avec le "monde moderne", plus il y a de femmes dans les tons. Une sensibilisation est donc nécessaire, qui peut être le rôle de la division promotion féminine. La DNC pense que l'intégration des femmes au niveau des comités de gestion ou de surveillance des tons est indispensable, mais qu'elle ne doit pas être imposée, et se faire par étapes.

Dans la politique de développement coopératif, il n'est pas fait de restrictions à l'organisation des femmes qui veulent s'organiser. Elle souhaite décentraliser son action et asseoir une véritable section promotion féminine au niveau de chaque direction régionale. Il existe actuellement une trentaine de coopératives féminines agréées.

Les ONG féminines, nationales ou extérieures, sont encore très peu nombreuses au Mali et ne concernent pas véritablement le monde rural.

Malgré la volonté manifeste de la DNC de vouloir intégrer les femmes dans les organisations modernes du monde rural, les femmes du Mali sont encore bien peu présentes dans les nouvelles structures. Les blocages socio-culturels restent forts, tant au niveau des hommes qu'à celui des femmes et l'approche itérative, lente et spécifique pour les femmes, s'impose.

L'analyse des politiques sectorielles débouche sur un bilan globalement négatif qui peut s'expliquer par l'absence d'une volonté politique clairement définie en matière de promotion socio-économique des femmes, et des femmes rurales en particulier. Deux approches co-existent qui sont porteuses de contradictions : "globale" hommes-femmes au niveau de deux ministères clés responsables du développement rural (Agriculture et Environnement/Elevage), et "spécifique" femme dans les secteurs santé, alphabétisation, et organisation du monde rural. L'absence d'une structure de coordination

nationale des actions menées avec les femmes au niveau des différents ministères explique en partie ces divergences.

3 : POLITIQUE DES PRINCIPALES AGENCES D'AIDE

Si tous les bailleurs rencontrés se disent sensibles au problème de "Femmes et Développement", on peut facilement constater qu'il est en la matière des bailleurs de fonds plus avancés et d'autres moins... Les mouvements en faveur des femmes dans les pays donateurs, la Décennie des Nations Unies pour la femme (1975-1985) ont créé des interpellations auxquelles il a fallu donner des éléments de réponse, au moins théoriques : définition de stratégies, création de structures de réflexion spécifiques expertises.

La présente étude se limite aux principales agences multilatérales (Banque Mondiale, Nations Unies, FED), à certaines agences bi-latérales (Canada, France, Pays-Bas, RFA, Suisse, USAID) et aux ONG dans leur ensemble (à travers le BSONG au Burkina et le CCA/ONG au Mali).

3.1. Les Agences d'aide multilatérale

3.1.1. La Banque Mondiale

Depuis une dizaine d'années, la Banque Mondiale prend davantage en compte le rôle des femmes dans le développement (WID). Elle part du constat que la condition de la femme influe sur trois facteurs déterminants du développement :

1. La maximalisation de la rentabilité des investissements.
2. Le taux de croissance démographique.
3. L'équité sociale et la croissance économique.

Le rapport 1987 souligne que les questions concernant la population, l'environnement et les femmes dans le développement occupent à l'heure actuelle une place hautement prioritaire. L'approche opérationnelle adoptée en 1987 comporte trois grandes composantes : Formulation de plans d'actions pour certains pays ; Elaboration de méthodes bien étayées et d'instruments opérationnels dans les secteurs comme la vulgarisation agricole, le crédit, santé/planning familial, éducation/formation ... ; Lancement d'analyses et d'opérations de prêts dans des secteurs donnés.

Au Burkina Faso, la Banque intervient dans trois programmes de développement rural : Recherche agricole ; Renforcement des services d'appui aux producteurs ; Gestion des terroirs villageois (PNGTV) et dans le secteur santé/population, avec appui au programme national de planification familiale. Une étude récente sur l'encadrement agricole féminin recommande de porter une grande attention au problème foncier et de prendre en compte spécifiquement la production agricole féminine. Les autres programmes n'apparaissent pas accorder une attention particulière aux

femmes productrices, à l'exception du problème de la maîtrise de la croissance démographique.

Au Mali, la Banque intervient principalement dans de grandes ODR comme l'Office du Niger (O.N. II), la CMDT (Mali-Sud II), etc., ainsi que dans le Projet forestier. Un projet Santé/Population (en préparation) interviendra en matière de protection maternelle et infantile et de planning familial, pour un montant d'environ 25 millions de dollars. A travers une demande d'étude (réalisée fin 1988), la Banque a manifesté un récent intérêt pour le rôle des femmes maliennes dans la production agricole et la gestion des ressources naturelles ; la perspective de l'élaboration d'un programme en leur faveur laisse mieux augurer de la mise en oeuvre des stratégies définies à Washington.

Actuellement, tant au Burkina qu'au Mali, la Banque manifeste son intérêt pour les femmes plus dans une perspective de maîtrise de la croissance démographique que d'appui à leur fonction de productrices agricoles.

3.1.2. Les Nations Unies

Le rôle joué par les divers organismes des Nations Unies en faveur de la promotion des femmes dans le monde, d'une part, et de la prise de conscience de leur exclusion de la majeure partie des actions de développement, d'autre part, a été déterminant. Dans le cadre de la **Décennie des Nations Unies pour la femme (1975-1985)** ont été élaborées à Arusha, en 1984, sous l'égide de la CEA et de l'OUA, des **stratégies prospectives pour la promotion de la femme en Afrique** au-delà de la Décennie. Dans le secteur de l'agriculture, il est clairement exprimé que "l'orientation prise par l'agriculture est à l'origine de toute une série d'obstacles à la promotion des femmes". La répercussion de la désertification sur la condition de la femme est examinée et il est recommandé au CILSS de tenir compte des besoins des femmes dans ses programmes.

Pour respecter le cadre de cette étude, on s'est limité à l'examen du PNUD et de l'UNIFEM, de la FAO et de l'UNSO, délaissant d'autres organismes des Nations Unies moins centrés sur les problèmes de femmes et développement rural.

Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) intervient plus particulièrement sur les problèmes spécifiques de femme et développement à travers l'UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme) créé en 1976. La création d'une Division pour la Femme dans le Développement a été annoncée à la fin de 1987. Elle doit assurer la prise en compte des rôles des femmes en tant que participantes et bénéficiaires des programmes et projets du PNUD et collaborera avec l'UNIFEM.

Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, le PNUD soutient les organismes régionaux et sous-régionaux (OUA, CEA) à travers le

Centre Multinational de Programmation et d'Exécution des Projets (MULPOC) et le Comité Sous-Régional de l'Afrique de l'Ouest pour l'Intégration de la Femme au Développement, regroupant seize pays. En collaboration avec la CEDEAO, l'UNIFEM a organisé à Lomé en 1988 un Colloque international sur les stratégies d'intégration de la femme développement (IFD) dans les pays africains. Parmi les recommandations, on peut retenir la création au niveau national d'une section chargée de la planification et de l'analyse régulière de la situation de la femme ; le suivi-évaluation des projets au sein de la structure nationale de coordination ; la mise en place d'un comité technique interministériel et l'élaboration d'un plan d'action national en IFD.

Au Burkina Faso

Dans le cadre du PNUD, un certain nombre de projets concernant les femmes sont en cours d'exécution ou de programmation : projet sous-régional sur les énergies nouvelles et renouvelables, projet sous-régional de technologies appropriées, projet petit élevage, projet sous-régional de promotion du rôle de la femme dans le secteur informel...

L'agence UNIFEM, constatant la volonté politique du gouvernement et de certains bailleurs en faveur de la promotion des femmes, a préparé, dans le cadre de l'élaboration du Plan Quinquennal 1986-1990, en collaboration avec un comité ad hoc de représentants de certains ministères techniques (Plan, Santé, MEFSN, MAE) et de l'UFB, une étude intitulée "Programme d'action en faveur de la Femme Burkinabé" (juin 1987). Une autre étude concernant les stratégies multi-sectorielles en faveur de la femme burkinabé attendait approbation en décembre 1988. Enfin, un nouveau comité a été créé qui collabore avec divers ministères, le SPONG et l'UFB, pour tenter d'élaborer une stratégie de mise en oeuvre des propositions retenues.

La FAO manifeste une insistance de plus en plus grande pour que les projets de développement rural portent une attention plus grande à la question des femmes, mais on ne peut pas relever d'actions marquantes en la matière.

L'UNSO intervient au Burkina Faso en collaboration avec le MET à travers divers projets de reboisement et un projet de vulgarisation des foyers améliorés.

Au Burkina, l'intervention des N.U. sur la question femmes et développement rural, est inégale. Si le PNUD, à travers l'UNIFEM, a su établir une collaboration fructueuse avec de nombreux ministères, les ONG et l'UFB, les actions de la FAO et de l'UNSO apparaissent décevantes.

Au Mali

Le PNUD finance davantage une assistance institutionnelle au gouvernement du Mali que des projets productifs. Il n'apparaît pas par ailleurs que le PNUD ait une politique bien définie en matière d'IFD au Mali : les actions se font plutôt de façon pragmatique. C'est surtout l'UNIFEM qui finance les projets IFD, spécifiquement féminins et sectoriels. Trois petits projets sont actuellement fonctionnels. Peu de grands projets PNUD touchent les femmes. Un séminaire de formation sur l'analyse de l'impact des projets N.U. sur les femmes a eu lieu à Bamako en juillet 1988, après qu'eut été fait le constat que les "projets inscrits au programme du PNUD n'ont pas toujours eu des retombées bénéfiques sur les conditions de vie de la femme et peuvent avoir le cas échéant des effets néfastes sur sa situation socio-économique". Le caractère novateur d'un tel séminaire a été souligné par les participants qui ont noté qu'ils étaient "pour la première fois invités à réfléchir sur la dimension femme dans des projets de développement".

En matière d'IFD, la FAO s'intéresse particulièrement au rôle des femmes dans la production alimentaire et agricole, mais elle a peu d'interventions directes en leur faveur au Mali. La représentation regrette un certain nombre de blocages qui tiennent tant au manque de coordination entre les divers organismes des Nations Unies qu'à l'attitude des femmes maliennes elles-mêmes, qui manifesteraient peu de volonté d'initiatives.

Le programme de l'UNSO est très important au Mali : c'est le second programme en Afrique de l'Ouest après celui du Niger. Son appui s'est surtout manifesté auprès du gouvernement malien dans l'élaboration du Programme National de Lutte contre la Désertification (1987) et du Programme Barrière verte. Dans les principaux projets (Zone Lacustre, Lac Faguibine, reforestation (Acacia Sénégal) la question des femmes n'est pas prise en compte, à l'exception du projet Foyers Améliorés.

Le bilan pour les actions des organismes des Nations Unies contactés au Mali s'avère décevant en matière d'IFD. L'écart entre les stratégies définies au niveau mondial, régional et sous-régional, et leur concrétisation au niveau du pays est important. L'existence de quelques projets féminins, et les actions menées en matière d'hydraulique villageoise et santé/population ne saurait faire oublier que la plupart des grands projets N.U. au Mali ignorent encore largement les femmes.

3.1.3. C.E.E. et F.E.D.

L'objectif de la politique de la CEE en matière de Femme et Développement est l'intégration des femmes, en tant qu'agents et bénéficiaires, à toutes les phases des principales actions de développement. Les programmes

indicatifs spécifiques à chaque pays ACP sont censés faire explicitement référence au rôle et aux besoins des femmes. En 1982, une unité "Femme et Développement" a été mise en place au niveau de la Direction Générale du Développement à Bruxelles.

Au Burkina Faso, le programme indicatif signé avec le Burkina adopte le principe de la concentration de l'aide sur un nombre restreint de programmes visant à l'auto-suffisance alimentaire et à la Lutte contre la Désertification : Programme de développement intégré des provinces du Yatenga, du Passoré et du Sourou (15 milliards FCFA) et Programme de développement intégré de la province du Sissili (11 milliards). Le premier programme a fait l'objet d'une étude. On ne peut que regretter ici l'oubli quasi total des femmes dans deux programmes de développement intégré de cette envergure.

Au Mali, la programmation élaborée en 1986 a abouti à la définition d'un ensemble de programmes ; la Lutte contre la Désertification est le domaine de concentration auquel 60 % des ressources régionales devraient être affectées. Rien n'est particulièrement prévu pour associer les femmes au large éventail d'actions programmées en matière de protection de l'environnement.

3.2. Les Agences d'aide bilatérales

3.2.1. Le Canada

L'Agence canadienne de développement International (ACDI) a été une des premières agences d'aide à intégrer dans ses activités une "Stratégie d'intégration de la femme dans le développement" (IFD). Le ministre des Relations Extérieures du Canada, Madame Monique Landry, responsable de l'ACDI, a clairement affirmé : "C'est mon objectif de voir à ce que la participation à part entière des femmes soit la première priorité des programmes d'assistance du Canada".

Fin 1984, l'ACDI définit un cadre conceptuel et une stratégie de mise en oeuvre concernant l'IFD qui a pour objectif l'intégration des femmes du tiers-monde dans le développement, à la fois comme agents et comme bénéficiaires. Neufs objectifs opérationnels ont été adoptés et traduits dans un plan d'action global pour l'Agence, dont la mise en oeuvre s'échelonne de 1986 à 1990-1991. Le premier objectif concerne la politique IFD et les systèmes de gestion et de planification de l'Agence : plan d'action quinquennal révisé chaque année ; intégration de l'IFD à toute politique de développement élaboré à l'Agence ; modification des systèmes d'information utilisés pour intégrer les données IFD ; évaluation de rendement des employés par rapport à leurs activités en matière d'IFD.

Les projets canadiens ont été classés en trois catégories (I, II, III) par rapport à l'importance des fonds qu'ils

consacrent à l'IFD, selon une grille élaborée par l'ACDI, qui peut refuser l'agrément à des propositions ou à des renouvellements de projets qui ne lui accordent pas une place suffisante.

Au Burkina Faso

Le Canada intervient principalement au Burkina dans les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et des ressources humaines. Les deux parties ont en outre convenu de l'importance à accorder au thème de l'intégration de la femme dans le développement, au même titre que la protection de l'environnement. Le Centre de Coopération Canadienne à Ouagadougou met en place une cellule IFD au sein du secteur Ressources Humaines, dont les activités sont coordonnées par une femme. Plutôt qu'une approche spécifiquement féminine, les responsables préfèrent développer une approche conjointe hommes/femmes, en accordant la plus grande vigilance à la prise en compte de la dimension IFD dans tous les projets.

La rencontre des deux volontés politiques - burkinabé et canadienne - s'avère d'ores et déjà fructueuse, bien que récente. L'approche canadienne, à la fois prudente et ferme, apparaît très intéressante, en particulier dans la recherche d'un équilibre entre les actions à moyen et long terme - changement des mentalités, éducation et formation d'élites féminines - et les exigences à court terme - quotas de 50 % de femmes dans les centres d'alphabétisation et les écoles, actions IFD dans tous les projets de développement rural, co-signature par les femmes des protocoles de projets micro-réalisations, etc. Dans ce contexte, l'appui aux organisations rurales, masculines et féminines, apparaît comme fondamental dans l'établissement d'un nouvel équilibre socio-écologique.

Au Mali, l'ACDI est une des rares agences d'aide à avoir élaboré une stratégie spécifique au pays d'intervention (Plan malien IFD), et produit une évaluation de son action en la matière. Au niveau du secteur Ressources humaines, l'Agence dispose de personnel féminin spécialisé et a recruté une Conseillère IFD malienne de haut niveau. Les réalisations du premier plan IFD-Mali ont été la mise en oeuvre du projet CFAR : deux centres de formation d'animatrices rurales actuellement fonctionnels en collaboration avec l'UNFM ; analyse des projets au regard de l'IFD et organisation de séminaires sur le terrain. Le Plan d'action IFD/Mali 1987-1989 met l'accent sur le dialogue politique canado-malien ; l'opérationnalisation et la communication avec le public canadien. Au niveau des outils, un Guide IFD est en préparation ; un Centre de Documentation IFD sera développé, et des questionnaires de base seront élaborés et testés pour les enquêtes socio-économiques. Toute l'équipe du programme canadien au Mali est associée à la réussite des objectifs fixés en matière d'IFD.

Jusqu'à présent, les actions en IFD sont restées très circonscrites. Une récente évaluation du projet de

développement intégré du kaarta (ODIK) fait ressortir la très faible participation des femmes à l'intérieur même du projet et le Bureau d'Animation Féminine (BAF), créé, en réponse à la préoccupation canadienne d'IFD, s'est heurté à un manque de consensus de l'équipe ODIK. Cet incident illustre bien les difficultés qui peuvent surgir entre une agence d'aide très engagée en matière d'IFD et le pays bénéficiaire qui peut percevoir cette politique comme une ingérence. Pourtant le dialogue canado-malien est bien engagé sur ce sujet et il faut s'accorder une certaine durée avant de conclure.

3.2.2. Les Pays-Bas

Le souci des impacts des activités de la coopération néerlandaise sur les femmes s'est manifesté à travers un rapport évaluant les projets néerlandais dans l'objectif d'une amélioration de la position des femmes dans l'actuel programme de développement du Sahel (A. Papma, 1987). Peu d'agences se sont prêtées à ce genre d'évaluation. Au niveau sahélien, deux structures de coordination des actions en faveur des femmes par groupes de pays sont en place, l'une à Dakar et l'autre à Ouagadougou.

Au Burkina Faso, la coopération néerlandaise concentre ses actions en développement rural sur trois secteurs : agriculture, hydraulique, écologie/environnement. Un groupe de travail "femmes et Développement" est basé à l'Ambassade des Pays-Bas et travaille en étroite collaboration avec la SNV/Burkina Faso. Le comité de réflexion "politique féminine de la SNV" a pour mission d'appuyer la Directrice Adjointe chargée du développement de la femme (personne ressource burkinabé de haut niveau). La SNV développe une stratégie d'approche des femmes à deux niveaux : niveau projets et niveau réflexion. La SNV a insisté sur la mise en oeuvre de volets féminins ou de projets spécifiquement féminins à travers des actions de promotion féminine dans le cadre des CRPA (ex ORD). Des enquêtes concernant les **champs personnels de femmes** et une **note de réflexion sur la position des femmes dans les périmètres irrigués** ont été réalisés.

Les impacts de la coopération néerlandaise sur les femmes au Burkina Faso sont globalement positifs, même si des insuffisances subsistent au niveau du manque de coordination entre projets et des rapports avec les structures nationales. La concordance entre la politique nationale et celle de l'agence d'aide crée une dynamique favorable. La présence de groupes de travail "promotion féminine" tant à l'Ambassade qu'à la SNV, associant des personnes-ressources nationales, et leur étroite collaboration sont aussi d'importants facteurs de réussite.

Au Mali, en matière de développement rural, la coopération néerlandaise intervient principalement dans les secteurs de la production alimentaire, de la foresterie, de la lutte anti-érosive, de l'hydraulique et des soins de santé primaire. La SNV-Mali a fait réaliser une étude importante

pour mieux cerner les données du problème du rôle des femmes dans le processus de développement. Un "plan de détachement" distinct pour les femmes a défini une stratégie spécifique au pays. Une équipe "femmes et développement" s'est constituée au sein de la SNV-Mali, intégrant des conseillères et animatrices maliennes.

Là encore, ce plan d'action est trop récent pour pouvoir en mesurer les impacts sur les femmes. Parmi les projets en cours, le Projet d'Appui à l'Animation Féminine dans la CMDT semble sur la bonne voie ; le PLAE s'intéresse à l'intégration des femmes à la lutte anti-érosive et au reboisement. La SNV-Mali fait le constat lucide du retard pris avec les femmes dans ses actions de développement par rapport aux prises de position définies au siège et adopte des mesures susceptibles sinon de le combler, du moins de ne pas l'aggraver.

3.2.3. L'USAID

En matière de femmes et développement, l'agence d'aide américaine développe une philosophie appelée "Women in Development" (WID) globalement assez proche de celle des Nations Unies.

Au Burkina Faso, le budget de la coopération bilatérale USA-Burkina a connu une réduction drastique depuis 1983. La coopération se concentre actuellement sur l'agriculture et la santé. Les actions dans le secteur agricole s'intéressent peu aux femmes : des deux projets spécifiquement féminins, l'un est fermé et l'autre (Formation des femmes dans le Sahel, région de Dori) se termine. Le projet Santé/Population (2 M. US\$, durée 4 ans) s'inscrit dans le programme national de planification familiale du Burkina Faso, important et positif.

Au Mali, l'agence d'aide américaine intervient au niveau du développement rural dans trois secteurs principaux : Opération de développement de la Haute Vallée (OHV) ; Reforestation villageoise ; Programme de santé familiale (en projet).

Après le Canada et les Pays-Bas, l'USAID-Mali a fait procéder (en 1988) à une étude spécifique dans le pays sur la question femmes et développement. L'agence met en place un Comité WID comprenant du personnel féminin malien et expatrié et élabore un plan d'action. L'écart entre la politique WID et sa concrétisation sur le terrain devrait commencer à se combler, en particulier en luttant contre l'"invisibilité" du rôle des femmes dans le développement agricole, dénoncé depuis si longtemps, et que les données ventilées par sexe devraient enfin rendre "lisibles". S'il n'est pas possible de mesurer les impacts de cette nouvelle stratégie, on constate la volonté d'apporter des changements concrets au niveau de tout le programme de l'agence au Mali.

3.2.4. R.F.A.

La politique allemande en matière de développement rural a jusqu'ici accordé peu d'attention au rôle des femmes. Le constat de cette insuffisance a amené tout récemment à la création d'une cellule IFD au sein du Ministère de la Coopération. Un cadre conceptuel pour la promotion des femmes dans le développement rural été élaborée. Dorénavant, tous les projets relevant de la coopération technique (GTZ) devront intégrer la question de l'IFD, tant au niveau des termes de référence qu'à celui de l'évaluation.

Au Burkina Faso, la RFA intervient principalement dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement. Dans les projets de développement intégrés, peu de place est accordée aux femmes, à l'exception du Projet Plateau Central (PATECORE) qui a pris l'initiative de présenter une requête de financement supplémentaire pour le volet promotion féminine. L'appui à l'Institut Burkinabé de l'Energie (IBE) concerne largement les femmes. Les projets Agro-Ecologie (PAE) ont intégré les femmes. Enfin le projet Economie Familiale (PREF) a apporté un soutien à l'organisation féminine. Peu préoccupée au départ par les questions de femmes et développement, la coopération allemande au Burkina Faso connaît une évolution positive en la matière.

Au Mali, la coopération allemande intervient actuellement à travers 19 projets. L'intérêt pour les femmes se manifeste à travers quelques projets, en particulier dans le domaine de l'allégement des tâches (presse à karité), de foyers améliorés et de la l'amélioration de la formation des femmes rurales au sein des CARM. La mise en place de volets féminins nouveaux est encourageante. Cependant, on peut regretter l'exclusion des femmes de projets agro-forestiers et du programme de micro-réalisations, qui doit, entre autres, développer des actions de crédit agricole villageois.

3.2.5. La Suisse

Les "Principes de Coopération Suisse au développement" rappellent que les femmes sont "des acteurs irremplaçables dans le processus de développement économique et social", et que "chaque fois que la nature de l'entreprise le justifie, l'attention sera portée tout spécialement sur la situation de la femme et les bénéfices du projet pour elle". Ceci étant, la Coopération Suisse n'a pas défini de stratégie particulière en matière d'appui aux femmes.

Au Burkina Faso, la Suisse intervient dans les secteurs du développement rural, du reboisement (Bois de Village), de l'éducation/formation et d'appui à l'ONG "Six S". Bien qu'elle n'intervienne pas spécifiquement sur les questions femmes, elle se montre vigilante quant aux impacts de ses actions et soucieuse d'une meilleure intervention.

Le Mali est un pays dit de concentration de l'aide suisse. Les principaux domaines d'intervention sont : Stratégie alimentaire, Foresterie, Hydraulique, Santé, Formation, Auto-promotion villageoise. Le projet de développement communautaire à Niafunké s'intéresse aux groupements féminins et la fiabilité de leurs remboursements est soulignée. Les impacts positifs de l'aide suisse sur les femmes demeurent encore très ponctuels et leur intégration aux grands projets forestiers reste un échec.

3.2.6. La France

La France, à travers la FAC et la CCCE, est l'un des principaux bailleurs de fonds des pays sahéliens francophones. Cependant, et malgré l'existence au Ministère de la Coopération d'un Bureau d'Aide Sociale attentif à la question des femmes, force est de constater les Missions de Coopération Française ne développent pas de politique particulière en matière d'intégration des femmes au développement.

Au Burkina Faso, la France intervient dans un certain nombre de projets agricoles ; ils ne portent pas une attention particulière aux femmes. L'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) intervient dans des actions d'hydraulique villageoise, de mise en valeur des points d'eau ; de réalisation de sites anti-érosifs et aménagements de bas-fonds, de santé. Aucun programme spécifique n'est développé en direction des femmes, même si elles sont bénéficiaires directes ou indirectes de certaines actions.

Au Mali, la situation est similaire ; l'AFVP exécute de petits projets, qui peuvent comprendre des volets féminins tels que maraîchage, apiculture, aviculture... (Ségou). En l'état actuel des choses, la promotion des femmes ne s'inscrit manifestement pas dans les priorités de l'aide française au Burkina Faso et au Mali.

3.3. Les ONG

Au Burkina Faso, le BSONG (Bureau de Suivi des ONG) est une direction relevant de la Direction générale de la Coopération au Ministère au Plan et de la Coopération. Il a été créé en 1984 afin de mieux connaître, coordonner et planifier l'action des multiples ONG intervenant au Burkina Faso : au début 1987, 92 ONG étaient répertoriées par le BSONG, mais elles seraient beaucoup plus nombreuses. Le BSONG est conscient du rôle des femmes dans le développement rural et souhaite encourager les ONG à s'intéresser à elles ; il n'y a pas à l'heure actuelle de politique bien définie en la matière. Certaines ONG mènent des actions spécifiques en faveur des femmes. Parmi les plus avancées, on peut citer NAAM/Six S, FEME/ODE, AFRICARE, OXFAM...

La diversité des ONG intervenant au Burkina Faso rend difficile une analyse de leurs impacts réels auprès des femmes : de l'exclusion aux "cadeaux", des activités alibi aux

activités réelles de développement, tout est possible, et la coopération - voire la simple coordination - avec des services techniques n'est pas toujours la règle. Dans certaines zones d'interventions très denses - comme le plateau Mossi - on est tenté de parler de concurrence négative. Les femmes ne doivent pas être un enjeu ou une clientèle à fidéliser, et il serait souhaitable d'harmoniser les activités "en leur faveur". Une structure responsable des questions féminines au niveau du BSONG pourrait veiller à une meilleure intégration en la matière.

Au Mali, le CCA ONG (Comité de Coordination des Actions des Organisations Non Gouvernementales au Mali), formé en 1984 a pour but de coordonner et répertorier les actions des diverses ONG oeuvrant au Mali. Environ 68 ONG sont actuellement membres du collectif. Il collabore avec une structure gouvernementale, le secrétariat technique d'évaluation et de suivi des ONG (STONG), rattaché au Ministère de l'Administration Territoriale et du Développement à la base, qui doit assurer la tutelle des ONG. 115 ONG au moins opéreraient actuellement au Mali, et le besoin de coordination et de contrôle des diverses interventions est patent.

En matière de femmes et développement rural, les ONG au Mali ont des politiques très diverses et il est difficile d'établir un bilan global. La collaboration avec les structures nationales n'est pas toujours satisfaisante et on peut déplorer des relations conflictuelles entre certaines ONG et certaines directions nationales ou régionales. Tout récemment, un "collectif femmes" s'est constitué au niveau du CCA ONG ; il doit se réunir une fois par mois. Le CCA ONG se montre favorable à des actions IFD, tant parce qu'elles correspondent à une demande que parce qu'elles sont sollicitées par les bailleurs de fonds. Pour sa part, le bureau régional d'OXFAM a organisé un panel des ONG sur les activités féminines. Quelques ONG féminines locales commencent à se constituer, mais elles se heurtent à des difficultés avec l'UNFM qui se réserve l'exclusivité du sigle "Femmes" et veut contrôler toute organisation de promotion socio-économique des femmes. Il y a là un problème de fond, qui doit trouver une solution autre que le contournement de l'appellation.

La multiplicité des ONG intervenant au Mali, et la diversité de leurs modes de fonctionnement font qu'il est difficile d'évaluer leur impact sur les femmes. L'influence de l'idéologie du pays d'origine de l'ONG semble déterminante au niveau de l'approche IFD ; les ONG scandinaves, anglo-saxonnes, canadiennes, américaines et néerlandaises sont plus actives dans ce domaine que les autres. La création d'un collectif femmes au niveau du CCA ONG est une initiative intéressante qui pourrait répondre au besoin de coordination et de canalisation des actions ONG au Mali en matière d'IFD.

4 : CONCLUSIONS

4.1. Bilan global des politiques

4.1.1. Politiques nationales

La volonté politique nationale en matière de promotion socio-économique des femmes est le facteur déterminant. Un certain nombre de conditions doivent cependant être remplies pour qu'elle se concrétise :

- adéquation totale de la politique en faveur des femmes avec les grandes lignes de la politique nationale en matière de développement ; la promotion des femmes est un objectif en soi, tant dans une perspective de justice sociale que dans une perspective de développement durable, parce qu'elle est une composante majeure de la réussite des grands objectifs nationaux : auto-suffisance alimentaire, meilleure gestion des ressources naturelles, politiques de santé/population, meilleure organisation du monde rural.
- clarté des objectifs : en conséquence, la promotion des femmes doit être conçue par rapport à elles-mêmes et non par rapport aux besoins ou au maintien des prérogatives des hommes ; sa mise en oeuvre effective comporte un risque politique à assumer ;
- conception étendue à l'ensemble des femmes du pays, composé à plus de 80 % de femmes rurales, et non limitée à la satisfaction des revendications de femmes urbaines privilégiées ;
- adoption de mesures législatives appropriées (Code de la Famille, du Travail, accès aux méthodes contraceptives modernes, réforme agraire, etc.). Cette condition est nécessaire, mais non suffisante : l'application des textes est indispensable, mais beaucoup plus difficile ; elle requiert la vigilance et le respect de tous les intervenants. Dans ce sens, un immense effort d'information, d'explication, de sensibilisation doit être mené tant auprès des hommes que des femmes. Le laxisme des autorités face aux multiples contrevenants ébranle la crédibilité de l'Etat et n'aide pas la cause des femmes.
- détermination d'une structure nationale de coordination des actions en direction des femmes, chargée de la conception, de l'exécution, du suivi, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale en la matière, et des relations avec les agences d'aide et les ONG. Plusieurs institutions sont susceptibles de remplir cette fonction : ministère spécifique, associations de femmes,

ministère de tutelle ou direction travaillant en collaboration avec la ou les associations de femmes. En cas d'association unique de femmes, l'institution politique qu'elle constitue et le ministère de tutelle des questions féminines, service de l'Etat, devrait être complémentaire et non contradictoires, mais aucun pays sahélien n'a encore réussi à concilier pleinement ces deux structures.

- l'association unique de femmes doit servir avant tout la cause des femmes. Le risque est grand de l'utiliser comme instrument de propagande politique et de contrôle des masses féminines du pays. Si elle est appelée à fonctionner comme structure nationale de coordination des actions en direction des femmes, elle doit avoir son autonomie et disposer des moyens humains et structurels qui lui permettent d'être l'interlocuteur reconnu des aides et des services de l'Etat afin d'assurer efficacement l'exécution et le suivi des projets.
- élaboration et mise en oeuvre d'un Plan d'Action en Faveur de la Femme qui précise les grandes orientations des politiques nationales et sectorielles, en collaboration avec les ministères techniques, et intégration des priorités dans le Plan Quinquennal de développement et le PNLCD.

4.1.2. Politiques des agences d'aide

Les politiques IFD mises en oeuvre par les agences d'aide étudiées au Burkina Faso et au Mali présentent un certain nombre de points communs :

- Le consensus idéologique est patent : toutes les agences se disent soucieuses d'améliorer la condition socio-économique des femmes des pays en voie de développement, à travers des concepts proches de "Femmes dans le développement" (FD, WID), ou de "l'intégration des femmes dans le développement" (IFD).
- Cependant, des écarts très importants se sont créés au niveau de la mise en oeuvre des options IFD, et les agences pourraient être sommairement regroupées en trois catégories :
 - 1- Priorité accordée à la politique d'IFD avec mise en oeuvre effective : Canada, Pays-Bas et UNIFEM au Burkina.
 - 2- Politique définie en matière d'IFD avec mise en oeuvre partielle : Nations Unies, USAID, B.M., R.F.A., Suisse.

3- Pas de politique appliquée en matière d'IFD : FED, France.

- Un écart souvent considérable persiste entre les prises de position et les stratégies définies au niveau du siège et leur mise en oeuvre sur le terrain. Aucune agence ne peut encore se prévaloir d'actions probantes en matière d'un meilleur accès des femmes aux facteurs de production, aux bénéfices des actions de foresterie, aux pouvoirs de décision... Des agences très engagées en IFD ont même enregistré des impacts négatifs de certains de leurs projets sur les femmes, sans y avoir mis fin pour autant.
- Les projets spécifiquement féminins mis en oeuvre dans des domaines sectoriels comme l'allègement des tâches, la formation, etc. sont restés très limités, ponctuels et certains ont connu des échecs ou des succès mitigés (moulins, foyers améliorés). La question de l'approche adéquate des groupes-cibles n'est pas encore résolue.
- Ce constat d'échec relatif a été fait par l'ensemble des agences et a entraîné des réactions parallèles et quasi concomitantes qui ont abouti à :
 - la réalisation d'études socio-économiques visant à mieux comprendre le milieu d'intervention ;
 - la définition de stratégies spécifiques au pays et de plans d'action par pays ;
 - la création d'une structure FC/IDF avec la collaboration de femmes-ressources nationales au sein de l'agence dans le pays ;
 - la volonté de disposer de données ventilées par sexe afin de mieux prendre en compte le rôle des femmes dans les actions ou projets engagés.

Ces nouvelles stratégies sont encore extrêmement récentes. La question de la place des femmes dans le développement est reconnue depuis plus de quinze ans, mais la mise en oeuvre de stratégies cohérentes et adaptées démarre à peine.

4.1.3. Incidences des interventions des aides sur les politiques nationales vis-à-vis des femmes.

Ce retard des agences d'aide a créé un décalage qui s'est avéré très préjudiciable à la promotion socio-économique des femmes et au développement. D'une part, parce que, comme le constate la Banque Mondiale, le manque d'intérêt porté aux femmes a eu des incidences négatives sur la rentabilité des

investissements, la croissance économique et le taux de croissance démographique, et, d'autre part, parce que les concepteurs et les décideurs, tant nationaux qu'expatriés, n'ont pas pris en compte le rôle des femmes dans la programmation des actions de développement.

- Les aides les plus avancées en matière d'IFD peuvent appuyer la politique nationale en faveur des femmes si celle-ci est clairement définie, et aider à sa mise en oeuvre : appui aux structures nationales, ressources humaines, attention apportée aux femmes dans tous les programmes et projets de développement.
- Les agences d'aide les moins avancées peuvent à contrario conforter la léthargie de la politique nationale, ou ralentir la mise en oeuvre d'une politique nationale engagée en IFD par la non-prise en compte de la question des femmes dans leurs actions.
- Les donateurs les plus avancés, sous la pression de leur propre politique nationale, peuvent exercer des pressions sur le pays bénéficiaire ; elles peuvent être perçues comme une ingérence et susciter soit des blocages, soit des acceptations de forme non suivies de mise en oeuvre. Les femmes apparaissent alors plus comme un enjeu que comme les bénéficiaires des politiques de développement.
- Les bailleurs de fonds les plus avancés montrent une tendance positive à créer au sein de leur agence dans le pays une structure spécialisée des questions féminines, avec la collaboration de femmes-ressources nationales, et à élaborer une stratégie nationale spécifique. Cette option appelle quelques remarques :
 - l'absence de concertation et de coordination entre les diverses agences d'aide disperse les actions et crée des doubles-emplois qui ralentissent d'autant l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies IFD ; la création d'un collectif IFD au niveau des agences d'aide et des ONG semblerait souhaitable.
 - l'absence de concertation et de structures IFD des aides avec la structure nationale ne permet pas le partage des moyens et des compétences pour l'élaboration des plans d'actions nationaux et des stratégies sectorielles.
 - des représentantes des structures IFD nationales et des aides devraient être systématiquement présentes lors des consultations bi-partites Etat-Bailleur afin

d'assurer un contrôle systématique de la prise en compte des politiques IFD dans le choix des programmes et projets.

Les Etats et Agences d'aide ne cessent de réaffirmer leur volonté de promotion socio-économique des femmes. De l'avis des deux parties, les femmes jouent un rôle considérable dans les actions de développement, mais n'en sont pas bénéficiaires. En ciblant leurs interventions sur les hommes, les politiques de développement rural laissent à l'écart plus de 60 % des ressources humaines. Ce gaspillage est-il économiquement et humainement supportable à l'heure où le Sahel traverse une crise socio-écologique sans précédent et où il doit compter sur toute ses forces ? Aux côtés de la politique nationale, la responsabilité des agences d'aide et leur crédibilité en matière d'IFD sont totalement engagées.

4.1.4. Politiques sectorielles

Si le consensus peut exister au niveau des politiques générales et des grandes idées sur l'amélioration de la position des femmes, c'est au niveau des politiques sectorielles que s'effectue sa mise en oeuvre. Quelques points-clés apparaissent comme déterminants :

- Gestion des ressources naturelles

L'accès individuel des femmes à la terre devient de plus en plus difficile. La mise en oeuvre de nouvelles approches de gestion des terroirs villageois n'associe pas les femmes dans la majorité des cas. Certains responsables - tant nationaux qu'expatriés - mettent en doute "la pertinence économique des champs de femmes"

Cette évolution est inquiétante et relance la question du rôle de la femme dans la production agricole : priver les femmes de l'accès au principal facteur de production - la terre - les prive de facto de l'accès à la vulgarisation agricole, au crédit, à l'alphabétisation, à l'appui organisationnel, bref, de l'assistance au développement.

Dans leur grande majorité, les femmes rurales veulent un champ personnel parce qu'il est actuellement la garantie la moins aléatoire d'une source de revenus indépendante et indispensable. On ne possède pas suffisamment de données ventilées par sexe, par ethnie, par système de production, par type de culture, etc., sur la production agricole féminine, pour juger de la "pertinence économique" des champs de femmes. Croire que le chef d'exploitation redistribuera plus équitablement les revenus (i.e. l'argent des récoltes) aux femmes, c'est penser selon un schéma occidental. Dans une perspective de développement durable, le problème des champs personnels de femmes est incontournable, aussi longtemps qu'une réponse pertinente à la question de nouvelles activités rémunératrices pour les femmes rurales n'a pas été trouvée.

Actuellement la **vulgarisation agricole** ne s'adresse pas aux femmes. C'est cohérent avec leur statut foncier, mais contradictoire avec les affirmations selon lesquelles 60 à 80 % du travail agricole sont exécutés par elles. Les "paquets techniques" ne tiennent pas compte de la division sexuelle des tâches agricoles. La production agricole féminine ne fait pas l'objet de recherches agronomiques spécifiques. L'encadrement agricole des femmes doit être repensé à travers la formation des animatrices villageoises existantes, et implication des encadreurs masculins. L'enjeu est d'importance : 60 % des ressources humaines en agriculture sont-elles destinées à devenir des **productrices qualifiées ou des manoeuvres agricoles** ? Si la promotion socio-économique des femmes rurales est une volonté politique tant au niveau de l'Etat qu'à celui des Agences d'aide, la formation agricole et l'accès aux facteurs de production - dont la terre - doivent leur être garantis.

En matière d'élevage, le rôle des femmes est occulté tant dans les politiques nationales que dans celles des agences d'aide. Pour apprécier les impacts de l'activité des femmes dans ce secteur, il est impératif de pouvoir disposer de données sur les femmes propriétaires de gros et petit bétail, la gestion de leurs troupeaux, la transformation des produits laitiers, l'embouche, etc. Un grand vide est à combler.

Le rôle des femmes dans l'utilisation et la restauration de l'environnement n'est pas pris en compte. Elles ont des besoins et des savoirs spécifiques et leur méconnaissance explique en partie les médiocres résultats des campagnes de vulgarisation des foyers améliorés et des programmes de plantations villageoises. L'intégration des femmes dans la gestion des ressources naturelles est un impératif : il faut pour cela accomplir une mutation de la mentalité des forestiers vis-à-vis des femmes, et garantir à ces dernières le bénéfice des actions entreprises avec leur concours.

- Ressources humaines

Les politiques de santé-population du Burkina Faso et du Mali n'ont pas pour objectif déclaré la **maîtrise de la croissance démographique**. Cependant les législations récemment adoptées et les programmes de planification familiale favorisent l'accès aux moyens modernes de contraception. Le Burkina Faso a affirmé la volonté d'amener le peuple burkinabé à comprendre l'interaction entre **population et développement** et les bienfaits de la contraception dans le sens du mieux être de la famille. Le Mali parle du problème démographique en termes d'atouts et de contraintes. Un mouvement d'idées sahélien en faveur d'une maîtrise de la croissance démographique dans les pays du CILSS se fait jour. Pour certaines agences d'aide, la maîtrise de la croissance démographique est une priorité en matière de développement. L'adéquation entre la volonté nationale et celle des bailleurs est un facteur déterminant de réussite des programmes santé/population.

La maîtrise de la croissance démographique est un enjeu national et régional. Si les Etats sahéliens veulent maîtriser leur fécondité, il leur faudra s'appuyer sur les femmes, et d'abord sur les femmes rurales, qui se montrent de plus en plus conscientes des impacts négatifs de la croissance démographique sur le bien-être de la famille et sur l'environnement ; mais il leur faudra aussi associer les hommes. Les politiques de santé-population sont centrées sur la femme et l'enfant, et le rôle et la responsabilité des hommes restent occultés ; la décision et les moyens de faire soigner un enfant, l'autorisation de pratiquer une méthode de contraception moderne (et l'argent des contraceptifs) leur appartiennent le plus souvent. Plus l'accès à la santé se monétarise, plus elle doit être l'affaire de tous.

En matière d'éducation-formation, malgré les efforts déployés, l'échec global des actions d'alphabétisation féminine fait peser de lourdes interrogations sur l'avenir. Les nouvelles approches d'alphabétisation féminine intensive, type Bantaaré au Burkina Faso, sont trop récentes pour permettre une évaluation autre que quantitative.

La question de l'alphabétisation des femmes est au coeur des débats concernant l'IFD. Comment briser le cercle de la dépendance et de l'ignorance ? L'alphabétisation des femmes est une priorité qui accompagne l'allègement des tâches, les actions de PMI/PF, la vulgarisation agricole, les activités sources de revenus. Les nouvelles formes d'organisations rurales (coopératives, tons modernes) requièrent davantage de formation. Comme les hommes, les femmes ne sauraient être alphabétisées sans que l'acquisition des connaissances ne correspondent à un besoin précis. Les agences d'aide apportent leur appui aux campagnes d'alphabétisation, mais la vigilance quant à l'alphabétisation des femmes n'est pas toujours la règle, même au sein de leurs propres projets. Une réflexion s'impose en matière d'alphabétisation féminine au niveau sous-régional.

- Organisation du monde rural

La place des femmes dans les organisations villageoises est la clé de voûte de leur participation au développement. Le succès des groupements villageois féminins au Burkina Faso est un signe indéniable de leur volonté d'être informées, de participer aux actions qui intéressent la collectivité, d'être entendues dans leur propres revendications. En règle générale, c'est à travers les groupements féminins que les services de l'Etat et les agences d'aide interviennent auprès des femmes. Les impacts de l'activité des femmes dans ce secteur. Cependant, l'appui au seul groupement féminin apporte des réponses collectives en matière de développement, mais ne répond pas à la satisfaction des besoins individuels de revenus monétaires. Dans une perspective de développement durable, cette satisfaction doit être prise en compte, car,

démunies, les femmes demandent souvent à l'environnement de leur fournir cet indispensable apport en argent.

La volonté affirmée, tant au Burkina Faso qu'au Mali, de généraliser la **coopérative** comme mode d'organisation paysanne ne semble pas très favorable aux femmes rurales. La structure coopérative, plus exigeante que celle du groupement villageois, écarte les femmes des responsabilités. Généralement reconnu comme inadéquat pour les hommes, le modèle coopératif l'est encore plus pour les femmes qui commencent tout juste l'apprentissage de l'organisation. Des associations locales semblent offrir des alternatives intéressantes aux femmes, qui doivent passer par des étapes de l'entraide traditionnelle à une forme d'organisation moderne.

4.2. Perspectives de réflexions pour la promotion des femmes rurales dans la recherche d'un développement durable au Sahel

Trois axes apparaissent comme fondamentaux :

- **Production agro-sylvo-pastorale** : reconnaître aux femmes leur fonction de productrices à part entière, et en conséquence leur droit d'accès aux facteurs de production : terre, vulgarisation agricole, crédit.
- **Maîtrise de la croissance démographique** : répondre à la volonté croissante des femmes rurales de maîtriser leur fécondité dans le sens du mieux-être de la famille et de la capacité d'accueil du terroir.
- **Organisation du monde rural** : droit des femmes à l'organisation sous toutes ses formes et aux mesures d'appui qui l'accompagnent.

Par rapport à ces trois axes, les politiques des Etats et des Aides se sont montrées jusqu'à présent, à des degrés divers, trop indécises ou ambiguës. La principale incertitude réside dans le décalage persistant entre les discours tenus au plus haut niveau et leur mise en pratique. Or la demande des femmes est réelle et pressante : la femme rurale vit la misère au quotidien. Des exemples limités mais significatifs montrent que des actions de développement qui prennent appui sur les femmes et les hommes optimisent leurs chances de réussite. Loin d'être un frein aux actions de développement, les femmes représentent un énorme potentiel de dynamisme et de progrès. Dans la recherche d'un développement durable au Sahel, les Etats et les Aides se doivent de répondre sans retard ni ambiguïté à leurs demandes.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Intégration de la femme au développement. E. Boserup, PNUD, mai 1975

La condition juridique et sociale des femme dans quatre pays du Sahel. A.K. Boye - USED, 1987

Stratégie d'Arusha pour la promotion des femmes en Afrique au-delà de la décennie des Nations Unies pour la femme. New-York, juin 1980

Femmes et développement en Afrique de l'Ouest - Systèmes alimentaires. M.A. Savané, UNSRID, Genève, 1986

POP Sahel (Bulletin d'information sur la population et le développement publié par l'USED/INSAH) n°1-7

Le Sahel en lutte contre la désertification. Leçons d'expériences. R.M. Rochette, CILSS/P.A.CILSS/GTZ (à paraître)

Femmes et Lutte contre la Désertification au Sahel. M. MONIMART, CILSS/Club du Sahel, 1988

Femmes, Epargne et Crédit au Sahel. S. Dumouchel et N. Thède. Solidarité Canada Sahel, 1985

Banque Mondiale : Rapports annuels

Socio-Economic Indicators of women's statuts in developing countries 1970-1980. C. Safiliou-Rotschild, The Population Council

Colloque international sur les stratégies d'intégration de la femme au développement dans les pays africains. Rapport final. Togo/UNIFEM/CEDEAO, Lomé, octobre 1988

Women in development : AID's Experience 1973-1985. Washington, April 1987

Relever les défis du Sahel : le plan d'action bilatérale canadien. Canada, 1986

Les femmes dans le développement. Plan d'action IFD. ACDI, 1986

Amélioration de la position des femmes dans l'actuel programme de développement au Sahel. A. N. Papma, D. G. Coopération Internationale, Pays-Bas, 1987

Principes de la Coopération Suisse au Développement. Dpt. Fédéral des Affaires Etrangères. Berne, mars 1987

MALI

Plan Quinquennal de Développement Economique et Social.
R. M./Plan/DNP, mai 1988

Programme national de lutte contre la désertification et l'avancée
du désert. R.M./MNRE/CILSS/Club du Sahel. Nov. 1985

Programme national de lutte contre la désertification. RM/MRNE,
1987

Code du mariage et de la tutelle. Ministère de la justice, 1968

Programme triennal 1987-1989 du 4^e congrès de l'UNFM, janvier
1987

Les indicateurs socio-économiques de l'intégration des femmes
au développement - Cas du Mali - R. N'diaye Keita. NU/CEA/CARFF.
Addis Abeba, 1981

Documents du séminaire national "La Femme et le développement".
UNFM/Fondation F. Eberth, Bamako, 6-7 juin 1988

Rapport de mission : Séminaire de formation : L'analyse de
l'impact des projets sur les femmes. L. Ben Barka et J. Koopman.
Bamako, juillet 1988

Programme Banque Mondiale pour le Mali. Janvier 1988

Plan d'action IFD du programme Mali 1987-1989 (ACDI)

Etude socio-économique sur les femmes au Mali. S. Mac Coy,
C. Baudot. (ACDI), décembre 1986

Politiques et programmes du gouvernement du Mali qui visent les
femmes. C. Baudot. (ACDI), octobre 1986

Interventions d'organisations multilatérales en faveur des femmes
au Mali. C. Baudot (ACDI), juin 1986

La politique de la SNV-Mali à l'égard des femmes. SNV-Mali,
juillet 1987

Plan d'opération 1988-1989 du Projet d'appui à l'animation
féminine. PAAF/CMDT/IRRT. L. Zuidberg, octobre 1988

L'animation féminine à la CMDT. Rapport de mission A. Corrèze
(IRAM), juin 1983

Office du Niger : l'organisation collective des paysans ; la
situation des femmes. A. Corrèze et collaborateurs.
R.M./M.A./IER/IRAM. (?)

Women in Development Action Plan. USAID-Mali, 1988

"Allo, les ONG ?" CCA ONG MALI, annuaire 87-88

BURKINA FASO

Premier Plan Quinquennal de Développement Populaire 1986-1990

"Vaincre la nature hostile" Plan national de Lutte contre la Désertification. Juillet 1986

Programme d'action en faveur de la femme burkinabé. Document technique de la Table Ronde préparée par UNIFEM, juin 1987

Plan d'Action National de la Femme. BF / Front Populaire / UFB. 1988

Textes portant sur la Réorganisation Agraire et Foncière. B.F., Ouagadougou, juillet 1987

Front Populaire. Assises sur le bilan des 4 années de révolution. Documents finaux, 1988

Front Populaire-UFB. Séminaire National des Femmes, Kaya, 5-8 mars 1988

Libération de la femme, une exigence du futur. T. Sankara, Discours du 8 mars 1987

Le programme national de planification familiale. B.F. Juillet 1988

Rapport d'évaluation des projets "Bois de Village" et "Bois collectifs et familiaux". MET, Pays-Bas, Suisse, UNSO-Suède. Ouagadougou, juin-juillet 1988.

Les implications du rôle des femmes burkinabé en agriculture pour la planification agricole. C. Safiliou, The Population Council - New-York, 1985

Le projet "Aménagement des Vallées des Volta" - Impact du projet sur les femmes. M.T. Abela et C. Rambaud - mai 1982

Programme d'aide canadienne au Burkina Faso. Centre de Coopération Canadienne, octobre 1988.

BSONG. Programme prévisionnel des ONG dans le cadre du plan quinquennal 86-90, mars 1987

Les groupements pré-coopératifs au Yatenga (Hte Volta). L.B. Ouedraogo, EHSS, Paris, 1977

Rapport d'évaluation du projet "Recherche-Action Animation Féminine" (Pays-Bas). C. Safiliou et M. Kocti (Ministère de la Question Paysanne)

Champs personnels des femmes dans la province de la Comoë. Etude socio-économique effectuée par le Bureau Economie Familiale Rurale de l'ex-ORD de la Comoë. 1987

Note de réflexion sur la position des femmes dans les périmètre irrigués. M.Q.P. Projet "Sensibilisation et Formation", juin 1987