NATIONS
UNIES

E

Conseil Économique
et Social

Distr.
GÉNÉRALE

E/ECE/RW.2/2000/6
7 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion régionale préparatoire de l'examen
en l'an 2000 de la mise en oeuvre
du Programme d'action de Beijing
19–21 janvier 2000

MÉCANISMES INSTITUTIONNELS POUR LA PROMOTION DE LA FEMME : QUELQUES FAITS NOUVEAUX INTERVENUS DEPUIS LA CONFÉRENCE DE BEIJING

Note du secrétariat de la CEE *

I. INTRODUCTION

1. La prise de conscience du rôle des mécanismes institutionnels pour la promotion de la femme et du besoin de disposer de tels mécanismes remonte au milieu des années 70. La première Conférence mondiale sur la femme, qui a eu lieu à Mexico et qui a coïncidé avec l'Année internationale de la femme, a donné aux gouvernements des indications claires à ce propos. Depuis lors, la question est examinée régulièrement dans le cadre des activités menées au niveau international en vue de l'instauration de l'égalité entre les deux sexes – Décennie des Nations Unies pour la femme (1976–1985) et conférences des Nations Unies sur les femmes [Copenhague (1980) et en particulier Nairobi (1985)]. Mais c'est le Programme d'action de Beijing, adopté à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui a porté la question des mécanismes institutionnels au premier plan des préoccupations comme l'un des aspects cruciaux du Programme.

2. Alors que dans les documents antérieurs traitant du rôle des mécanismes institutionnels l'accent était mis essentiellement sur la promotion des femmes et, partant, presque exclusivement sur des questions intéressant ces dernières, le Programme d'action de Beijing a ouvert une nouvelle perspective, élargissant le champ d'action de ces mécanismes et conférant une dimension nouvelle à leur rôle et à leurs fonctions en tant que catalyseurs

---

*Mme M. R. Tavares da Silva était la consultante du secrétariat pour la présente note.

GE.99–24473 (F)

de changements politiques importants, le mot "politique" étant envisagé ici au sens étroit en tant que nouvelle manière d'appréhender les politiques globales pour la gestion de la cité (*polis*).

3. Selon le Programme d'action de Beijing, les mécanismes institutionnels nationaux ne sont pas seulement des organismes chargés de l'application de politiques concrètes en vue de la promotion des femmes; ils ont "pour tâche essentielle d'appuyer l'intégration de la problématique homme—femme dans tous les secteurs et dans toutes les entités de l'État" [1]. Toujours selon le Programme d'action, pour fonctionner efficacement, un mécanisme national doit réunir les conditions ci—après :

a) Être situé au niveau le plus élevé possible de l'État et relever directement d'un ministre;

b) Faciliter la décentralisation de la planification, de l'exécution et du suivi en vue d'assurer la participation des organisations non gouvernementales et des collectivités;

c) Disposer de ressources financières et humaines suffisantes;

d) Pouvoir influer sur l'élaboration de toutes les politiques du gouvernement.

4. Envisagé dans cette optique, le rôle des mécanismes institutionnels est sensiblement élargi et approfondi, évolution qu'on a — selon les informations sur la situation dans différents pays qu'il a été possible de recueillir auprès de différentes sources [2] —, apparemment, du mal à traduire dans la réalité.

5. La première impression qui ressort de ces informations est que dans bien des cas, s'agissant de leurs caractéristiques, de leur rôle et de leurs fonctions, <u>les mécanismes institutionnels passent par une période de transition</u>. L'accent qui était auparavant mis sur la promotion des femmes porte à présent sur l'égalité entre les sexes, perspective qui inclut à la fois les femmes et les hommes; de même, ces mécanismes qui avaient des caractéristiques bien précises et un mandat restreint essentiellement d'ordre social se sont transformés en structures de portée plus générale dont le caractère politique est de plus en plus reconnu.

6. Ce changement a des répercussions sur la nature et les fonctions des mécanismes institutionnels, mais du point de vue du choix de ces mécanismes et des tâches qui leur sont attribuées ces répercussions ne sont pas toujours claires. Même si dans le Programme d'action l'expression "mécanismes pour la promotion des femmes" est le titre d'un des "domaines cruciaux", le mandat de ces mécanismes ne se limite pas à la promotion des femmes, englobant l'égalité entre les sexes et son intégration dans les politiques générales.

7. Dans certains pays membres de la CEE on observe cette même fluctuation entre les deux perspectives, qui se manifeste dans la description des activités et les responsabilités assignées. Apparemment, la transition vers une perspective plus large, qui revêt différentes formes et se situe à différents stades dans les pays concernés, engendre de nouvelles difficultés.

8. Il s'agit d'un processus de changement, dans lequel la contribution du Programme d'action a été décisive, mais qui avait en fait déjà débuté dans plusieurs pays, en tant que processus normal, s'inscrivant dans le droit fil de l'évolution de la problématique de l'égalité, qui est passée d'une perspective axée exclusivement sur les femmes à une approche axée sur les deux sexes et englobant l'ensemble de la société.

9. Une telle évolution s'est traduite, en particulier dans les pays où le débat sur ces questions est profondément ancré, par un élargissement du champ d'action des mécanismes pour la promotion de la femme et de leurs responsabilités et par une diversification de leurs caractéristiques ainsi que de leurs modalités d'action et des niveaux auxquels ils interviennent. Cette situation n'est pas générale dès lors que dans les pays où le débat sur l'égalité est récent ou dont le processus de démocratisation est encore à ses débuts, les mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité sont encore à l'état embryonnaire et leur institutionnalisation semble rencontrer des difficultés particulières.

10. Il est donc important de souligner dès le départ la nécessité de bien comprendre les fonctions des mécanismes pour la promotion de l'égalité, à la fois sous l'angle de leurs tâches traditionnelles et du point de vue des perspectives nouvelles ouvertes par le développement de la philosophie et des stratégies de l'égalité. Il s'agit de fonctions qui requièrent non seulement l'adoption de mesures concrètes pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'amélioration de leur condition et de leur situation — perspective qui présuppose l'adoption de mesures palliatives —, mais aussi la promotion et l'application effective du principe de l'intégration des critères sexospécifiques dans toutes les politiques et programmes qui relèvent des pouvoirs publics, quel que soit le domaine d'action.

11. Des politiques ciblées et la promotion du principe de l'intégration des critères sexospécifiques représentent la double dimension des stratégies visant à instaurer l'égalité. La prise de conscience de cette double dimension dans de nombreux pays en développement et de nombreuses instances internationales est antérieure à la Conférence de Beijing. Dans les conclusions de l'Atelier international sur les mécanismes nationaux pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les pays de l'Europe centrale et orientale [3], organisé par le Conseil de l'Europe à Ljubljana en 1994, on peut lire ce qui suit :

> "Un accent spécial est mis sur la double dimension à laquelle doivent aspirer les politiques en matière d'égalité adoptées par les mécanismes pour l'égalité; d'une part, la dimension horizontale de ces politiques, traversant tous les secteurs et tous les domaines, afin de garantir la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques adoptées; d'autre part, des mesures et programmes spécifiques, dans les domaines classiques de la responsabilité gouvernementale (par exemple l'enseignement, la santé et l'emploi), ainsi que dans des domaines 'nouveaux', c'est—à—dire apparus récemment sur la scène politique, comme par exemple la violence à l'encontre des femmes, la féminisation croissante de la pauvreté, la traite des femmes, etc."

12. Mais c'est après la Conférence de Beijing que l'ensemble de la communauté internationale a accepté cette conception, qui représente aussi un nouvel engagement de la part des États Membres. L'accent mis sur l'intégration de la problématique de l'égalité entre les sexes ne signifie nullement que les politiques plus ciblées relatives à l'égalité vont être remplacées ou devenir redondantes. Bien au contraire, les deux démarches doivent aller de pair et se renforcer mutuellement.

13. Dans son rapport final, qui a été publié en 1998, le Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité [4] fait observer, à juste titre, ce qui suit :

> "L'approche intégrée ne peut se substituer aux mécanismes et politiques existants en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Le '*mainstreaming*' est généralement présenté comme une nouvelle stratégie vers l'égalité des sexes et ses partisans soulignent qu'en aucun cas il ne doit remplacer les politiques 'traditionnelles' mises en place à cet effet. Il s'agit en fait d'un complément. Le but est de toute façon le même, et les deux approches – traditionnelle et intégrée – doivent être menées parallèlement, du moins jusqu'à ce qu'un consensus favorable à l'égalité des sexes se dégage dans la société. La question est plutôt de savoir de quelle façon l'approche intégrée s'accorde avec les politiques spécifiques en matière d'égalité et pourquoi ces dernières restent indispensables. La différence essentielle entre l'approche intégrée et les politiques existantes a trait aux acteurs et aux secteurs concernés. Le point de départ des politiques 'traditionnelles' est en général un problème spécifique résultant d'une inégalité de fait, et pour lequel on met en place tel ou tel dispositif. Alors que le point de départ du '*mainstreaming*' est la société dans son ensemble. La démarche politique est alors réorganisée afin que les acteurs concernés prennent en compte les différences relatives aux deux sexes, et que l'égalité devienne réalité."

14. Le Groupe a défini ensuite le rôle des mécanismes de promotion de l'égalité dans cette nouvelle perspective :

> "Les mécanismes spécialisés dans les questions d'égalité, leurs acteurs et responsables, remplissent donc une fonction prépondérante. Ils disposent des données et des connaissances nécessaires et fourniront un soutien indispensable à la mise en oeuvre de l'approche intégrée... Ces mécanismes peuvent donc révéler diverses questions essentielles et les soumettre à l'ensemble de la société, pressant ainsi les décideurs de tenir compte de problèmes spécifiques ... Ils sont révélateurs 'du rôle fondamental des États en matière d'égalité des sexes'."

15. Dans cette optique, le rôle des mécanismes pour la promotion de l'égalité est à la fois ancien et nouveau. Leur ancien rôle consistait à promouvoir la législation sur l'égalité des chances et les lois antidiscrimination ainsi que la capacité de surveiller leur application, de procéder à des travaux de recherche et de dispenser une formation aux questions relatives à l'égalité et à la problématique hommes–femmes,

à fournir des informations et à accomplir un travail de sensibilisation dans ces domaines, à exécuter des activités concrètes et des projets axés sur les problèmes et les préoccupations des femmes, etc.

16. Le nouveau rôle des mécanismes pour la promotion de l'égalité se rapporte essentiellement à la nécessité d'agir en tant que catalyseur pour l'intégration des sexospécificités et leur prise en compte par toutes les structures de l'État. Étant un processus global, l'intégration des sexospécificités est une stratégie qui ne relève qu'en partie des mécanismes pour la promotion de l'égalité; la mise en oeuvre de cette stratégie dépend d'un grand nombre d'acteurs, de tous ceux qui ont le pouvoir et la responsabilité de prendre les décisions concernant la gestion politique de la société.

17. Dans cette optique, quelles sont donc, en quelques mots, les responsabilités des mécanismes pour la promotion de l'égalité ? Le débat sur la question est ouvert dans plusieurs pays, comme indiqué dans certains rapports. Une des réponses possibles est que, pour s'acquitter de leurs tâches, lesdits mécanismes doivent, entre autres, effectuer un travail de sensibilisation, formuler des propositions, exercer des pressions, recueillir des données, dispenser une formation aux autres partenaires dans le processus d'intégration de la problématique de l'égalité, établir des réseaux, coordonner les différentes activités, surveiller l'évolution de la situation, évaluer le degré de réalisation des objectifs, etc.

18. La plupart des pays semblent avoir encore un long chemin à parcourir vers l'acceptation totale des normes relatives à l'égalité entre les sexes, des différentes stratégies considérées comme nécessaires pour atteindre ce qui constitue à l'heure actuelle l'objectif général des sociétés et de la manière dont ces stratégies doivent être conjuguées pour être entièrement efficaces.

II. REVUE DES PRINCIPALES TENDANCES

19. Si l'expression "mécanismes institutionnels" désigne des structures créées par les autorités politiques, force est de conclure qu'ils sont une émanation des gouvernements au niveau national ou à d'autres niveaux en fonction de la structure de l'État concerné.

20. La première observation pouvant être faite n'est pas nouvelle. Elle a trait à la grande diversité des mécanismes institutionnels du point de vue du statut, de la structure, des pouvoirs et des moyens d'action, ainsi que sur le plan des ressources humaines et des ressources financières.

21. Pour ce qui est du statut et de la situation dans la hiérarchie politique, la grande majorité des mécanismes sont des départements, des groupes ou des comités relevant de ministères, notamment des ministères du travail et des affaires sociales. Les autres domaines que l'on associe, quoique moins souvent, aux questions concernant les femmes et l'égalité sont la famille, la jeunesse, la santé, la justice, la culture, etc.

22. Dans certains cas, les mécanismes relèvent du Premier Ministre et plus rarement de la Présidence de la République. Un cas intéressant est celui de la Nouvelle-Zélande où le Premier Ministre, une femme nommée en 1997, a gardé

le portefeuille des affaires féminines. Il y a aussi le cas du Japon où le Premier Ministre, lui—même, est à la tête du mécanisme national pour la promotion de la femme.

23. Quelques pays ont des ministères de la femme distincts et des ministres chargés du portefeuille de l'égalité entre les deux sexes ou des affaires féminines. Pour certains cette pratique constitue déjà une tradition, pour d'autres elle représente une innovation justifiée par l'importance politique croissante prise par la problématique de l'égalité entre les sexes à la suite de la Conférence de Beijing.

24. Une autre catégorie est celle des mécanismes institutionnels indépendants du gouvernement, comme les médiateurs ou les organismes de promotion de l'égalité dotés de mandats précis. L'institution du médiateur, qui vient des pays nordiques, gagne apparemment du terrain ailleurs, par exemple en Lituanie où un médiateur pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été nommé en 1999.

25. Un fait nouveau intéressant est la création dans certains pays de structures interdépartementales spéciales pour traduire en plans d'action nationaux les engagements pris en application du Programme d'action de Beijing. Bien sûr, différents types de structures interdépartementales existaient déjà dans plusieurs pays mais les engagements assumés au titre du Programme d'action ont permis de les renforcer.

26. En outre, de nouveaux mécanismes ont été créés après la Conférence de Beijing, en particulier dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale mais aussi dans certains pays occidentaux. Dans d'autres cas, les mécanismes déjà en place ont été dotés de tâches nouvelles plus vastes. Dans d'autres cas, ils n'ont apparemment connu aucun changement.

27. Un autre aspect intéressant est l'existence de mécanismes au niveau parlementaire — commissions et sous—commissions. Les informations disponibles à ce sujet sont incomplètes mais il est possible d'affirmer que de tels mécanismes ont tendance à se développer non seulement dans les pays occidentaux ayant eu une longue tradition dans ce domaine mais aussi dans les pays d'Europe centrale et orientale où l'attention accordée à la problématique de l'égalité entre les sexes est un phénomène plus récent apparu dans le contexte du processus de démocratisation.

28. Par—delà la diversité des mécanismes et des mesures prises au niveau national en application des engagements pris à la Conférence de Beijing, certaines tendances communes se dessinent.

29. Il semble y avoir une tendance à la multiplication et à la décentralisation des mécanismes à la fois sur le plan horizontal — création de structures dans différents organismes — et au niveau vertical — mise en place de structures à différents niveaux : aux échelons provincial, régional et local — en particulier dans les pays qui ont une longue tradition en matière de promotion de l'égalité entre les deux sexes.

30. Dans les nombreux cas où les mécanismes ont commencé à opérer sur la base de mandats portant sur un domaine d'action bien déterminé, généralement l'emploi et la vie économique, il s'est avéré nécessaire d'élargir les attributions des structures existantes ou de créer de nouvelles structures aux attributions plus larges. Dans d'autres cas, les mécanismes ont d'abord commencé par s'occuper de tous les aspects de la participation des femmes avant que ne soit ressenti le besoin de mettre en place des mécanismes spécialisés dans certains domaines tels que le travail, l'éducation, la santé, la fonction publique, etc.

31. Ces tendances sont actuellement renforcées par la création d'un nombre croissant de structures dans les différents organes de prise de décisions politiques et administratives — services, départements, comités, conseils, autorités spéciales, etc. — ainsi que par la création de plusieurs mécanismes à tous les niveaux — fédéral, régional, provincial, local — indépendamment de la nature de la structure administrative elle—même.

32. Cette évolution, qui est particulièrement manifeste dans certains pays de l'Europe occidentale ainsi qu'au Canada, est probablement une réponse aux appels de plus en plus insistants tendant à intégrer les questions relatives à l'égalité entre les sexes dans tous les programmes et politiques, à tous les niveaux.

33. Cette évolution tranche avec la situation que connaissent la plupart des pays d'Europe centrale et orientale où les mécanismes pour la promotion de l'égalité n'existent en général qu'au niveau du gouvernement central ou, dans certains cas, n'existent pas du tout.

34. Une autre tendance qui mérite d'être signalée est la prise de conscience croissante de l'importance de la coopération avec la société civile, les organisations non gouvernementales féminines et autres organisations communautaires en tant qu'importants mécanismes d'intégration et partenaires privilégiés du pouvoir politique au sein de la société. Dans plusieurs structures pour la promotion de l'égalité, la place des ONG est reconnue et des mécanismes de coopération institutionnalisée ont été créés au sein de conseils ou de commissions consultatifs. Plusieurs rapports indiquent que l'appui aux ONG et la coopération avec elles font même partie du mandat des mécanismes.

35. Une tendance extrêmement positive, quoique inattendue, est l'adoption presque partout de plans d'action nationaux pour la promotion de l'égalité, dans lesquels les mécanismes institutionnels jouent un rôle important. Le fait qu'une telle démarche est recommandée dans le Programme d'action de Beijing constitue apparemment une source de légitimité politique à la fois pour l'adoption de plans et pour l'octroi d'un rôle important aux mécanismes chargés de promouvoir l'égalité entre les sexes. Dans certains cas, des structures interdépartementales spéciales ont été créées aux fins d'élaborer ces plans, de surveiller leur application et de faire en sorte qu'ils contribuent à l'intégration de la problématique de l'égalité; elles constituent un point commun entre les pays occidentaux et les pays d'Europe centrale et orientale.

36. Cela dit, par—delà ces tendances communes, des différences peuvent être relevées. Sans entrer dans les détails complexes du processus, il est possible d'affirmer que, du point de vue de la nature et de la structure des mécanismes institutionnels pour l'instauration de l'égalité et la promotion de la femme, il y a deux grandes catégories de pays.

37. D'une part, il y a les pays qui ont une certaine tradition en matière de politique de promotion de l'égalité et où les mécanismes institutionnels sont plus profondément ancrés et jouissent d'une "légitimité" politique plus reconnue et, d'autre part, les pays, où l'expérience dans le domaine de l'application de politiques pour la promotion de l'égalité est plus récente et où les structures mises en place, dont la plupart ont été créées après la Conférence de Beijing, sont plus vulnérables et ont des mandats moins bien définis.

38. D'une manière générale, la première catégorie comprend de nombreux pays occidentaux, aussi bien européens que non européens, alors que la seconde se compose surtout de pays en transition.

39. Pour ce qui est du premier groupe, les principales tendances peuvent être décrites, en termes généraux, comme suit :

a) Expansion et multiplication des mécanismes pour la promotion de l'égalité (création de divisions, de services, de groupes d'experts ou de conseils chargés de la promotion de la femme à la fois au sein des ministères, au niveau national et aux échelons provincial, régional et local (c'est ce qui s'est produit par exemple en Autriche, en Belgique, en Italie, aux Pays—Bas, au Royaume—Uni et en Suède));

b) Amélioration relative des politiques pour la promotion de l'égalité se manifestant dans certains cas par la création de ministères indépendants chargés des questions concernant l'égalité (c'est ce qui est observé par exemple au Danemark, en Italie et au Portugal) ou de la condition de la femme (c'est le cas par exemple au Royaume—Uni);

c) Plus grande insistance, en application des engagements pris à la Conférence de Beijing, sur la coordination des politiques pour la promotion de l'égalité, parfois au niveau interdépartemental (cette tendance est observée, par exemple, en Finlande, en France, aux Pays—Bas, en Espagne, en Suède et en Turquie) et dans d'autres cas au niveau ministériel. Au Royaume—Uni, mis à part le service de la condition de la femme et un groupe interdépartemental de fonctionnaires de haut niveau, il y a une sous—commission ministérielle de la femme regroupant les plus importants ministères, qui a pour tâche de faire en sorte que le programme pour la promotion de la femme soit au centre des préoccupations des pouvoirs publics;

d) Attention de plus en plus grande accordée à la problématique de l'égalité entre les sexes dans les lois, les politiques, les programmes, les statistiques et les indicateurs, et création d'instruments pour l'évaluation de la mise en oeuvre des mesures d'intégration de cette problématique bien que ces instruments soient, dans la plupart des cas, encore à leurs débuts;

e) Prise de conscience accrue de la nécessité de coopérer avec les ONG qui s'occupent de la promotion des intérêts des femmes ou qui oeuvrent pour l'égalité entre les deux sexes, et d'appuyer leurs activités;

f) Prise de conscience, dans certains cas, du fait que les mécanismes institutionnels passent par une phase de transition et que leur rôle et leurs tâches doivent être revus et dotés d'une plus grande visibilité et légitimité.

40. Quant aux principales caractéristiques de la deuxième catégorie de pays, elles peuvent être résumées comme suit :

a) Les mécanismes institutionnels, qui s'occupent souvent de questions relatives au travail et aux affaires sociales et dont les fonctions s'entrecoupent avec celles ayant trait à la famille, aux enfants et à la jeunesse, sont apparemment des structures fragiles qui sont fréquemment affectées par les changements au niveau du gouvernement;

b) Les mandats des mécanismes nationaux sont généralement plutôt vagues encore qu'un certain débat au sujet de leur rôle et de leurs tâches serait actuellement en cours. L'accent est mis principalement sur les femmes et la non-discrimination mais il y a aussi des cas où l'action de ces mécanismes commence à être envisagée en termes de parité entre les deux sexes;

c) Le Programme d'action de Beijing a été à l'origine de la création d'un mécanisme institutionnel dans plusieurs pays ainsi que de l'élaboration et de l'adoption de plans d'action nationaux et, dans certains cas, de la mise en place de structures interdépartementales pour leur application (c'est le cas, par exemple, en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Hongrie, en Slovaquie) [5];

d) La possibilité d'adopter des lois sur l'égalité est mentionnée dans plusieurs cas en tant que tâche prioritaire; en Lituanie, une loi de ce type a été adoptée en 1998;

e) Il n'existe pas de moyens institutionnels officiels pour une coopération régulière avec les ONG mais dans un nombre croissant de cas, les ONG féminines, qui sont de plus en plus actives dans plusieurs pays de cette partie de l'Europe, sont associées à certaines activités telles que l'élaboration des plans d'action nationaux (c'est par exemple le cas en Bulgarie, en Lettonie et en Hongrie).

41. D'une manière générale, il est possible d'affirmer qu'en dépit des faiblesses, il y a eu un mouvement général vers la création de mécanismes pour la promotion de l'égalité et leur institutionnalisation dans les structures étatiques d'un nombre important de pays membres de la CEE au cours des cinq dernières années. Ce processus est allé de pair avec une reconnaissance croissante du fait que la question de l'égalité n'est pas uniquement d'ordre social mais aussi une question de démocratie et de droits de l'homme et une responsabilité de l'État.

III. OBSTACLES RENCONTRÉS

42. Par-delà les différences entre les pays et les régions de la CEE et quant au rang conféré au processus de promotion de l'égalité entre les sexes dans l'ordre des priorités politiques, différences qui sont étroitement liées aux réalités politiques et sociales, il y a aussi quelques obstacles communs qui entravent l'acceptation au niveau social et politique des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité entre les sexes, de leur rôle et de leurs tâches.

43. Parmi les obstacles les plus fréquemment mentionnés, il y a d'abord le fait que les mécanismes pour la promotion de l'égalité entre les sexes opèrent encore, d'une manière générale, en marge de la société et des grandes orientations politiques, quoique à différents degrés selon les pays. L'intégration n'est nulle part complète. Marginalisée dans certains pays et ayant peu d'influence sur le système politique ou sur le processus de prise de décisions dans d'autres, la question de l'égalité doit encore parcourir un long chemin avant de devenir une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

44. Un deuxième obstacle important tient au fait que les mécanismes pour la promotion de l'égalité opèrent dans un environnement dominé par l'homme et régi par des règles masculines où la participation des femmes est minoritaire; en conséquence, la problématique de l'égalité entre les sexes et les cas concrets d'inégalité ont du mal à être perçus par ceux qui prennent les décisions qui influent sur la vie de tous les éléments qui composent la société, aussi bien les hommes que les femmes. Cette situation fait qu'il est d'autant plus urgent d'oeuvrer pour répondre à ce qui constitue à présent une exigence démocratique nationale et internationale : l'instauration d'un équilibre dans la participation des hommes et des femmes au processus de prise de décisions.

45. Un troisième obstacle, qui ressort de certaines évaluations, tient au fait que l'égalité entre les sexes en tant que responsabilité politique est encore envisagée, dans bien des cas, sous l'angle de l'égalité devant la loi. Que ce soit dans les pays où cette première étape vers l'égalité entre les sexes a été franchie ou dans ceux où elle est en voie de l'être, il est parfois difficile de comprendre que la réalisation des mêmes changements au niveau social et culturel représente aussi une responsabilité politique et ne constitue pas uniquement un objectif que la société finira forcément par atteindre avec le temps.

46. Le fait que dans plusieurs pays la question de l'égalité soit encore envisagée essentiellement en termes de statut de la femme peut aussi constituer une cause de difficultés. L'accent mis à présent sur l'équilibre entre les sexes requiert l'application de stratégies qui ne soient pas axées uniquement ou principalement sur les femmes et qui procèdent de l'idée que si des changements doivent se produire, leurs effets doivent se faire sentir d'une manière structurelle sur la situation des deux sexes.

47. La méconnaissance de la stratégie d'intégration peut être une autre source de problèmes. Il faut que soit bien comprise la différence entre, d'une part, les politiques concrètes de promotion de l'égalité et, d'autre part, l'intégration d'une perspective sexospécifique et les objectifs

de ces deux processus. En outre, il convient de définir clairement cette perspective sexospécifique et de concevoir des moyens concrets de l'intégrer dans des domaines "clefs" tels que la finance, la défense et l'énergie.

48. Cela étant, même lorsque les objectifs et le fonctionnement de la stratégie d'intégration sont clairs ou de mieux en mieux compris, des difficultés résultent de l'absence d'instruments pour évaluer l'impact sur les deux sexes et mesurer le degré de réussite ou d'échec des politiques et programmes dans ce domaine. En particulier, il y a eu peu de progrès vers l'adoption d'indicateurs et de repères dans des domaines qui revêtent une grande importance dans l'optique de l'égalité entre les sexes.

49. D'autres obstacles ont trait aux modalités de fonctionnement imposées aux mécanismes institutionnels. Le fait que les mandats soient vagues est souvent mentionné en tant que source de problèmes, en particulier dans le cas des mécanismes créés récemment. Le manque de ressources, aussi bien humaines et financières, est un autre obstacle.

50. Dans certains cas, l'attention est appelée sur les difficultés résultant de l'absence de lien avec la société civile et sur la nécessité d'assurer une plus large coopération avec cette dernière, les ONG féminines et d'autres groupes communautaires. Ce renforcement des liens de coopération doit se faire par des moyens formels et informels et tendre à instaurer une communication à double sens qui est absolument nécessaire si l'on veut résoudre les problèmes que rencontrent les gens dans leur vie quotidienne.

51. Il y a enfin des difficultés dues à l'incompréhension de l'importance politique des questions relatives à l'égalité entre les sexes en tant que questions s'inscrivant dans la problématique de la démocratie et des droits de l'homme. Pour cette raison, ces questions sont maintenues en marge du processus central de prise de décisions politiques.

IV. CHANGEMENTS ET PRATIQUES POSITIFS

52. S'agissant des changements majeurs intervenus, il convient enfin de mentionner quelques faits nouveaux positifs qui, malgré les difficultés et les obstacles, sont devenus une réalité. Ces faits nouveaux s'inscrivent dans le cadre des politiques ciblées et de l'intégration d'une dimension sexospécifique dans les grandes orientations politiques.

53. Le premier changement positif réside manifestement dans les progrès réalisés par la stratégie d'intégration qui a été à peine amorcée dans la plupart des pays. C'est une stratégie qui est souvent ambiguë ou mal comprise, mais dont la nécessité est largement reconnue. Les débats et les recherches se poursuivent et des directives politiques sont formulées ici et là.

54. Les informations disponibles révèlent l'existence de différentes approches de l'intégration. Certains pays considèrent qu'il incombe aux mécanismes pour la promotion de l'égalité de faire en sorte que le principe de l'égalité entre les sexes soit pris en compte; d'autres considèrent que cette responsabilité incombe à l'ensemble du gouvernement et que le rôle

des mécanismes institutionnels se limite à promouvoir l'intégration, à en assurer le suivi, à fournir le savoir—faire nécessaire en matière d'égalité, à évaluer les résultats obtenus, etc.

55. Par—delà ces différences, quelques exemples de stratégies couronnées de succès ou prometteuses méritent d'être mentionnés. Le premier aspect positif de ces stratégies réside, dans plusieurs cas, dans une attitude fondamentale consistant à écouter les femmes et à s'informer de leur situation réelle. Une telle démarche est appliquée de différentes manières dans plusieurs pays. Au Royaume—Uni, on a même lancé une opération appelée "À l'écoute des femmes". Le processus se déroule à différents niveaux et on s'attend à ce qu'il permette aux pouvoirs publics de recueillir toute une masse d'informations et à ce qu'il les dote d'un nouveau moyen d'associer la société civile. Dans d'autres pays, une préoccupation similaire s'est traduite par une coopération plus régulière, et parfois institutionnalisée, avec les ONG qui sont appelées à donner une dimension réaliste aux programmes et aux politiques.

56. Par ailleurs, le regain d'attention pour des statistiques par sexe est mentionné dans plusieurs rapports comme une préoccupation nouvelle ou croissante. La nécessité de disposer de nouveaux indicateurs par sexe, tant quantitatifs que qualitatifs, est également soulignée. Le Canada, par exemple, et l'Espagne s'emploient à établir des indicateurs par sexe sur l'égalité et à s'en servir dans plusieurs domaines en tant que moyens de recherche sur les politiques de promotion de la parité entre les hommes et les femmes.

57. L'attention accordée aux réalités concrètes est un processus continu. La création d'observatoires pour la surveillance de différents aspects de la question est un autre moyen mis au point pour rester au contact des réalités et évaluer l'impact des changements opérés. En France, un observatoire de la parité entre les hommes et les femmes a été créé; un autre s'occupant de l'égalité des chances en matière d'emploi, en particulier dans le cadre des conventions collectives, a été mis en place au Portugal; en Espagne, un mécanisme sur l'image des femmes dans la publicité existe depuis un certain temps. De tels mécanismes visent à donner une image de la femme conforme à la réalité et à faciliter l'élaboration de politiques générales et spécifiques dans ce domaine.

58. S'agissant de la stratégie d'intégration, il convient de mentionner quelques exemples intéressants qui sont autant de nouvelles manifestations importantes de la volonté politique d'aller vers l'égalité. En Italie, par exemple, le Premier Ministre a publié en 1997 à l'intention de tous les ministres une directive, qui constitue à elle seule tout un programme et qui contient les principes directeurs devant régir les efforts visant à appliquer le Programme d'action de Beijing. Dans les limites fixées par ces principes directeurs, la directive souligne la nécessité de disposer des mécanismes institutionnels requis pour assurer une coordination permanente des activités en matière d'intégration menées par tous les ministères et le suivi régulier de l'impact des politiques gouvernementales sur la situation des femmes. D'autres exemples sont le Plan d'action interdépartemental sur l'intégration des sexospécificités établi aux Pays-Bas en 1999 et le projet — en cours d'élaboration en Slovénie — visant à faire de l'intégration des sexospécificités un instrument normalisé pour la prise de décisions au niveau du gouvernement.

59. L'accent mis sur l'intégration requiert aussi la conception et l'adoption de certains instruments. L'absence de tels instruments est considérée comme une source de difficultés par de nombreux pays mais quelques—uns seulement ont déjà commencé à les mettre au point. Le Canada, certains pays nordiques et les Pays—Bas font partie des pays qui ont mis au point des méthodes et des instruments pour évaluer l'impact des politiques sur l'équilibre entre les deux sexes. D'autres pays ont axé leur effort sur la formation d'experts et de fonctionnaires aux techniques de promotion de l'égalité entre les deux sexes en tant qu'activité prioritaire dans l'optique de l'exécution de la stratégie d'intégration.

60. Comme indiqué précédemment, et de nombreux rapports sont clairs à ce sujet, le processus d'intégration ne rend pas superflue ou moins nécessaire l'adoption de mesures spécifiques. Bien au contraire, des actions ciblées dans des domaines déterminés ont été constamment menées ces dernières années par les mécanismes pour la promotion de l'égalité entre les deux sexes.

61. Ces actions ne portent pas nécessairement sur de nouveaux domaines; elles sont strictement axées sur les domaines cruciaux définis dans le Programme d'action de Beijing, une attention accrue étant accordée à certains d'entre eux. Les priorités varient selon le pays et en fonction de la situation dans les différentes régions. C'est ainsi que, dans la région européenne, les mécanismes nationaux ont été appelés ces dernières années à agir à la fois dans des domaines "traditionnels" et nouveaux.

62. Pour ce qui est du premier type d'action, la plupart des rapports mentionnent :

a) La question de la place de la femme dans l'économie, y compris tout ce qui a trait à l'égalité de traitement, la nécessité d'assurer une formation professionnelle et un recyclage aux femmes et la problématique de la réconciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale, que cette problématique soit formulée de cette manière ou en termes d'emplois respectueux de la famille;

b) La question de la santé des femmes, envisagée en particulier sous l'angle de la sexualité, de la reproduction et des droits liés à la procréation.

63. S'agissant du deuxième type d'action qui porte sur de "nouveaux" domaines d'action ou les domaines d'action les plus en vue, il convient de mentionner :

a) La question de la violence, qui est évoquée dans presque tous les rapports et qui a fait l'objet de lois, d'études, de campagnes, de directives, etc.;

b) La question de la traite des femmes, qui est maintes fois mentionnée, en particulier par les pays d'Europe centrale et orientale, en tant que problème de plus en plus grave nécessitant une action politique coordonnée;

c) La question de la pauvreté des femmes, qui est aussi évoquée en particulier par les pays d'Europe centrale et orientale;

d) La question du partage des pouvoirs avec les femmes et de leur accès au processus de prise de décisions qui est mise en relief par de nombreux pays, en particulier les pays occidentaux, et dont la concrétisation nécessite des changements législatifs et constitutionnels dans certains cas, des recommandations, des programmes d'action, etc.

64. En résumé, il est possible d'affirmer qu'en dépit des obstacles et des difficultés rencontrés et bien qu'il n'y ait pas eu de changements spectaculaires, l'impression est qu'il y a dans le domaine politique certains progrès vers l'instauration de l'égalité dans la région.

65. Le fait que la portée politique du principe d'égalité soit aujourd'hui largement reconnue commence à donner des fruits au niveau des pouvoirs, du rôle et des tâches des mécanismes institutionnels. Ces mécanismes continuent de remplir une fonction essentielle dans le processus d'instauration de l'égalité bien que l'éventail des parties concernées soit à présent plus large dans un nombre accru de pays. Le sentiment reste aussi qu'en dépit des difficultés à aller plus loin et plus vite, aucun retour en arrière n'a été constaté.

V. PERSPECTIVES POUR UNE ACTION FUTURE

66. Tout en reconnaissant que la problématique des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité évolue sans cesse et qu'il n'y a pas de modèle idéal fixe, il est important de définir des perspectives pour une action future. Il ne saurait s'agir de directives au sens strict du mot dès lors que les situations sociales et culturelles et la problématique de l'égalité diffèrent selon les pays. Qui plus est, pour être viables et efficaces les mécanismes institutionnels doivent s'intégrer dans le contexte national et s'adapter aux valeurs, normes et modes de pensée qui y ont cours. Cela dit, il est nécessaire de définir quelques principes fondamentaux.

67. Tout d'abord, en ce qui concerne le statut, le niveau et les ressources des mécanismes, et même si l'on tient compte des tendances actuelles à la diversification et de tous les aspects positifs qui en découlent, il est essentiel que le service qui assure la coordination des politiques en matière d'égalité soit situé à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie du pouvoir et relève directement du Président, du Premier Ministre ou d'un ministère chargé des questions relatives à l'égalité.

68. Cela est indispensable si l'on veut conférer à ce service de coordination la "légitimité politique", l'autorité et le pouvoir nécessaires non seulement pour mener des actions concrètes mais aussi et surtout pour coordonner le processus d'intégration de l'égalité entre les sexes dans tous les secteurs et dans toutes les politiques.

69. Une telle fonction de coordination doit également être conférée à d'autres mécanismes situés à d'autres niveaux — régional, provincial ou local — afin que les politiques menées à ces échelons soient régies par une approche intégrée et cohérente de l'égalité.

70. Cette fonction de coordination englobe la capacité de créer des réseaux et de collaborer sur un plan horizontal avec tous les départements et les secteurs aussi bien au niveau national qu'aux autres niveaux où ces mécanismes opèrent. Dans cette optique, la désignation d'agents de liaison (conseillers pour les questions relatives à l'égalité, services de promotion de l'égalité ou autres structures similaires) est essentielle. D'autre part, l'institutionnalisation de telles fonctions par la mise en place de structures interdépartementales ou intersectorielles dotées d'un mandat précis est importante aussi bien pour la planification que pour l'évaluation des programmes et des activités.

71. En ce qui concerne les ressources, il convient de souligner que pour être efficaces, les mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité ont besoin d'être dotés d'un personnel technique suffisant, spécialisé dans les questions relatives à l'égalité entre les sexes ainsi que d'un personnel d'appui et administratif. S'agissant des ressources financières, aucun mécanisme ne peut remplir ses fonctions à moins que des fonds suffisants ne lui soient alloués dans le budget de l'État. Une telle allocation peut être complétée, selon que de besoin, par le recours à d'autres modes de financement pour des activités ou des projets spécifiques, mais la principale responsabilité en la matière incombe aux autorités politiques – nationales et autres – dès lors que la question de la promotion de l'égalité entre les sexes est une question sociale pour laquelle elles sont tenues de rendre compte.

72. Quant au rôle des mécanismes institutionnels, il doit évoluer de façon que la perspective strictement féminine soit remplacée par une perspective englobant les deux sexes, que les actions spécifiques deviennent des actions globales associant de nouveaux partenaires et couvrant de nouveaux domaines; l'accent qui est mis à présent sur les règles et les normes devra dorénavant porter sur l'expérience concrète des hommes et des femmes et sur les effets des mesures et décisions prises sur leur vie.

73. Dans le cadre de la définition du mandat et des fonctions des mécanismes institutionnels, quelques principes fondamentaux doivent être soulignés.

74. Le mandat des mécanismes doit être clair et doit leur conférer le pouvoir et la légitimité dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions. Ces fonctions doivent englober les deux principales lignes de conduite qui sont considérées aujourd'hui comme essentielles, à savoir :

a) Des politiques concrètes, y compris des mesures palliatives selon que de besoin, en particulier dans les domaines considérés comme revêtant une importance capitale pour la promotion de la femme et l'instauration de l'égalité;

b) La promotion, le suivi et l'évaluation de la stratégie d'intégration du principe de l'égalité entre les sexes dans tous les programmes et les politiques généraux.

75. Dans cette optique, les différentes fonctions des mécanismes institutionnels peuvent être définies comme consistant, par exemple, à :

a) Procéder régulièrement à l'analyse et l'évaluation de la situation des femmes et des hommes dans tous les domaines, en particulier dans les domaines clefs pour la promotion de la femme et l'instauration de l'égalité;

b) Proposer et exécuter des projets concrets pour la promotion de la femme, y compris des programmes d'action palliative dans des domaines clefs (par exemple l'initiation aux questions juridiques, l'information et la sensibilisation, le renforcement des institutions, les qualifications professionnelles, la formation politique, la lutte contre la violence, etc.);

c) Proposer, là où il n'en existe pas, une législation antidiscrimination et pour l'égalité des chances et examiner systématiquement les lois en vigueur ou en cours d'élaboration pour faire en sorte qu'elles tiennent compte des sexospécificités;

d) Analyser systématiquement les politiques et les programmes sous l'angle des sexospécificités tant en phase d'élaboration qu'aux stades de l'application et de l'évaluation;

e) Élaborer et promouvoir des programmes de formation aux sexospécificités destinés aux cadres supérieurs de l'État, aux hauts fonctionnaires et à d'autres agents concernés aux différents niveaux du processus de prise de décisions;

f) Élaborer et/ou promouvoir les méthodes et les instruments d'analyse et d'évaluation requis en vue : i) de l'acquisition de connaissances précises sur la situation des femmes et des hommes à tous les niveaux de la vie sociale et, notamment, de l'utilisation de données et de statistiques par sexe ainsi que de nouveaux indicateurs pertinents, tant quantitatifs que qualitatifs, et de critères d'évaluation objectifs, ii) de l'intégration des sexospécificités et de l'évaluation de l'impact de ce processus, de la formulation de directives pour l'évaluation de l'impact des sexospécificités, pour la prise en compte du principe de la parité dans toutes les activités, pour l'intégration des sexospécificités dans le processus budgétaire, pour la réalisation d'évaluations comparatives de la condition de la femme, ainsi que pour le contrôle de toutes les politiques sous l'angle de leur contribution à la parité entre les deux sexes, etc.;

g) Diffuser régulièrement les résultats obtenus et les pratiques exemplaires et établir des rapports réguliers sur les progrès accomplis à l'intention des organes concernés tant au niveau national qu'au niveau international.

76. L'établissement de <u>liens avec les organisations de la société civile</u> est de plus en plus considéré comme un aspect important de l'action des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité. L'effort d'intégration recommandé récemment rend cette coopération encore plus nécessaire et importante.

77. Les groupes de la société civile, les organisations féminines et toutes les parties qui oeuvrent pour la promotion de l'égalité entre les deux sexes peuvent apporter un appui essentiel aux mécanismes institutionnels. En fait, la tâche qui incombe à ces mécanismes au sein du gouvernement

ou dans l'administration est souvent très difficile en ce sens qu'ils doivent remettre en cause le statu quo social et les attitudes et croyances profondément ancrées qui le sous-tendent. Le soutien de ces groupes, qui connaissent bien les questions, leurs conseils, leurs revendications et leurs suggestions peuvent donc être une importante source de dynamisme pour les mécanismes institutionnels. Un dialogue, des échanges et la constitution d'un réseau avec les organisations de la société civile sont une stratégie essentielle pour la réalisation des objectifs en matière d'égalité.

78. La prise de conscience de ce fait, s'ajoutant au développement de la philosophie de l'intégration, a conduit à une institutionnalisation formelle de cette coopération à la fois par le biais de l'entrée des ONG dans les conseils consultatifs ou d'autres organes similaires ou de l'établissement de procédures de consultation régulières.

79. Il convient de persévérer dans cette voie à l'avenir en mettant à profit les connaissances et l'expérience des ONG pour délimiter les domaines d'action, concevoir les politiques, établir les priorités, évaluer les progrès accomplis, etc. En termes pratiques, cette démarche implique qu'il faut associer les ONG, en particulier celles qui s'occupent des questions intéressant les femmes, de la problématique de l'égalité ou des questions relatives aux droits de l'homme à l'élaboration de plans d'action ou de projets concrets et à l'établissement des rapports de situation nationaux, y compris ceux qui sont présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Cette approche exige également des mécanismes institutionnels qu'ils apportent leur appui technique et financier aux projets adoptés par les groupes susmentionnés dans le domaine de la promotion de l'égalité entre les deux sexes.

80. Les liens avec d'autres acteurs sociaux, en particulier les médias et les chercheurs, devraient être perçus par les mécanismes institutionnels comme extrêmement utiles dans l'accomplissement de leurs tâches.

81. S'agissant des médias, compte tenu de leur indépendance et de leur liberté d'action, il est important de coopérer avec leurs représentants en les sensibilisant aux questions relatives à la promotion de l'égalité entre les sexes et à leurs répercussions sur l'action des organisations sociales de façon à ce qu'ils fassent connaître cette problématique à l'opinion publique.

82. Une étroite coopération avec les chercheurs et les milieux universitaires est également essentielle dès lors qu'ils peuvent contribuer largement non seulement à la recherche sur les politiques en matière d'égalité mais aussi au développement des instruments théoriques de nature à faciliter l'intégration du principe de l'égalité dans les politiques globales.

VI. CONCLUSIONS

83. Le fait d'envisager généralement les politiques relatives à l'égalité entre les sexes dans une optique globale et en particulier dans la perspective de l'intégration du principe de l'égalité a d'énormes conséquences pour les mécanismes institutionnels chargés de promouvoir l'égalité ainsi que pour leur rôle et pour les tâches qu'ils doivent accomplir.

84. Étant donné que leur rôle est essentiellement de caractère consultatif, se limitant à la présentation de propositions et d'avis, qu'ils agissent en tant que cellules de réflexion et qu'ils se contentent d'exécuter certains projets bien précis, les mécanismes institutionnels ne sauraient à eux seuls opérer le changement global qu'implique la philosophie de l'intégration. Un tel changement nécessite la reconnaissance par les autorités politiques à tous les niveaux du fait qu'il s'agit d'une question politique déterminante qui appelle un engagement politique vigoureux.

85. Les mécanismes institutionnels peuvent contribuer à remettre en question certains choix et certaines priorités politiques, à susciter une nouvelle réflexion sur les valeurs et les concepts politiques en vigueur, mais cette remise en question doit trouver un écho au niveau des centres de prise de décisions politiques.

86. Si les hommes sont là, les femmes doivent y être aussi. La stratégie de l'intégration pose à long terme la question du renforcement des pouvoirs des femmes et de leur participation à la prise de décisions. C'est là une question décisive à laquelle les mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité doivent aussi s'atteler. Il est nécessaire de remettre en question l'ordre masculin qui crée un environnement hostile à tout changement allant dans le sens de l'égalité.

87. La réalisation de l'égalité constitue de nos jours une question politique étroitement liée à l'instauration et au bon fonctionnement de la démocratie et à la promotion et à la protection des droits fondamentaux.

88. C'est dans cette optique et compte tenu de la volonté politique dont doivent faire preuve les décideurs à tous les niveaux que la question des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité, de leur rôle et de leurs fonctions, doit être envisagée à l'heure actuelle et dans l'avenir.

Notes

1/ "Programme d'action", par. 201.

2/ Ces informations proviennent essentiellement des réponses à un questionnaire de l'Organisation des Nations Unies sur l'application du Programme d'action, de récents rapports du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Répertoire des mécanismes nationaux de promotion de la femme de l'ONU pour l'année 1999. Il y a lieu de remercier particulièrement la Section "Égalité entre les hommes et les femmes" du Conseil de l'Europe d'avoir communiqué à la CEE les résultats préliminaires d'une enquête sur les mécanismes de promotion de l'égalité dans les États membres du Conseil.

3/ Les mécanismes nationaux pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les pays de l'Europe centrale et orientale : Établir, mettre en oeuvre et utiliser les mécanismes nationaux pour promouvoir l'égalité.

4/ "L'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes : cadre conceptuel, méthodologie et présentation des 'bonnes pratiques' — Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité", Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998, p. 16.

5/ Pour une analyse détaillée du processus de création de mécanismes institutionnels en Europe centrale et orientale et dans les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI), se référer au document d'information présenté à la réunion du PNUD (document E/ECE/RW.2/2000/BP.1).

_____