

5. Rendre les choses possibles

La volonté politique pour l'égalité des genres dans l'enseignement



Leçon dans une école dirigée par le BRAC au Bangladesh.

Pourquoi certains pays parviennent-ils à promouvoir la parité entre les genres et l'égalité des genres dans l'enseignement et d'autres pas ? La réponse que l'on entend souvent est « volonté politique », d'ailleurs bien trop souvent sans aucune autre explication. Peu d'efforts ont été consentis pour comprendre pourquoi les gouvernements ne sont pas prêts ou sont incapables de modifier leurs politiques et leurs priorités afin de parvenir à un accès égal à l'enseignement pour les filles et les garçons, comme l'exprime le troisième point des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce document se penche sur le concept de volonté politique et explore le rôle que cette volonté joue dans l'amélioration de la parité entre les genres et de l'égalité des genres dans l'enseignement.

Engagement, leadership et réceptivité

De manière générale, la « volonté politique » est l'engagement soutenu des responsables politiques et des gestionnaires à investir les ressources nécessaires pour réaliser des objectifs spécifiques. Il s'agit de la *volonté* de ces acteurs à entreprendre des réformes et à mettre en application une politique en dépit des oppositions. Inversement, le manque de volonté politique traduit l'absence de tels engagements et d'une telle volonté¹.

La volonté politique peut être également comprise en termes de trois concepts liés les uns aux autres : engagement, leadership et réceptivité.

Engagement

Un engagement apparent et soutenu des dirigeants élus et des administrateurs est primordial si l'on veut que des changements positifs des comportements, des politiques et des programmes ayant trait à l'égalité des sexes dans l'enseignement aient lieu à long terme. L'engagement de parvenir à l'égalité des genres et à l'émancipation des femmes au travers d'un accès égal à tous les niveaux d'enseignement d'ici 2005 (tel qu'exprimé dans le troisième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD)) peut être soit *légal*, soit *politique*.

La plupart des pays se sont légalement engagés à atteindre l'égalité des genres et l'accès universel à l'enseignement. Cet engagement s'est exprimé au travers de la ratification de conventions internationales, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de femmes et la Convention des droits de l'enfant. On retrouve également cet engagement dans la législation nationale, qui garantit l'enseignement gratuit et obligatoire, et qui oblige le gouvernement à remplir ses objectifs afin de parvenir à la parité des chances entre garçons et filles. La législation contre les abus à l'égard des filles constitue une mesure de l'engagement légal en vue de parvenir à la parité des genres dans les écoles. En effet, en raison des violences psychologiques, des punitions corporelles, du harcèlement sexuel et des viols, peu d'enseignantes ou d'étudiantes s'engagent et restent dans les écoles.

Néanmoins, la mise en oeuvre et l'exécution des engagements légaux sont souvent faibles, ce qui entraîne une dilution, voire une disparition des mesures parties à l'origine d'une bonne intention. Par exemple, le Bangladesh s'est légalement engagé pour offrir un enseignement obligatoire et gratuit, et a fait de grands progrès vers la parité entre les genres. Néanmoins, presque la moitié des foyers bangladais doivent faire des « donations » pour s'assurer que leurs enfants iront à l'école. En pratique, l'engagement légal n'est jamais

suffisant pour assurer aux filles l'accès à l'enseignement. De fait, cet engagement doit être soutenu par un engagement politique, c'est-à-dire que les gouvernements doivent s'engager à garantir que la loi et les codes de conduite sont correctement mis en application et exécutés.

Le fossé entre la politique et la pratique au Malawi

Le gouvernement malawite a changé sa politique afin de permettre aux jeunes mères de réintégrer l'école après avoir donné naissance à leur enfant. Néanmoins, la mise en application de cette politique a été problématique car le personnel des écoles a émis une certaine résistance sous prétexte que cela encouragerait la promiscuité sexuelle et que les jeunes mères auraient une mauvaise influence sur les autres filles de l'école.²

Il est difficile de garantir un tel engagement soutenu, particulièrement quand les changements requis sont contraires aux normes et pratiques socioculturelles. Comme on pouvait s'y attendre, les pays qui ont fait le plus de progrès vers la parité entre les genres et l'égalité des genres sont ceux qui disposent déjà d'une forte idéologie d'intégration sociale. Tel est le cas dans plusieurs pays qui sortent d'agitations sociopolitiques, comme l'après-révolution au Mozambique et l'après-génocide au Rwanda. L'expérience de ces pays indique que, là où un processus de transformation plus général est en cours et que ce processus coïncide avec un mouvement vers l'égalité, les décideurs politiques ont l'opportunité d'accélérer les progrès vers l'égalité des genres dans l'enseignement. Si ces conditions sont remplies, il est probable qu'une plus grande opportunité se présente pour introduire des changements politiques radicaux et mettre en application les réformes institutionnelles qui, sans cela, pourraient aller à l'encontre des pratiques traditionnelles – notamment les pratiques qui reflètent des comportements négatifs envers les jeunes filles et les femmes.

Des mesures qui font la différence pour les filles ougandaises

En Ouganda, la décision du ministère de l'Éducation d'aborder le problème de la violence faite aux filles dans les écoles a entraîné le renvoi ou l'emprisonnement de certains professeurs et étudiants masculins qui avaient eu des relations sexuelles avec des mineures. Lorsque les communautés entendent parler d'affaires judiciaires réussies et que les médias attirent l'attention sur ces questions, cela encourage d'autres jeunes filles à oser parler, ce qui peut à son tour réduire les inconduites sexuelles et les violences à l'école.³

Leadership

Bien que ce terme reste difficile à définir, le leadership des individus peut engendrer et soutenir l'engagement pour l'émancipation des jeunes filles et des femmes. Le leadership inclut, par exemple, l'intelligence et la perspicacité, les qualités personnelles attrayantes,

les compétences rhétoriques et organisationnelles, le sens de l'innovation, et la volonté de prendre des risques, de faire des choix difficiles et d'établir des priorités. Un grand nombre d'acteurs doivent faire preuve de leadership, tant au niveau central que local. Au sommet, les présidents et premiers ministres, les membres du cabinet, les parlementaires et les fonctionnaires du gouvernement doivent exercer leur leadership afin d'établir et de maintenir l'égalité des genres au niveau de priorité nationale, de garantir que les programmes et politiques soient menés à bien et de contrecarrer l'opposition et l'inertie. Au niveau national, le leadership est également essentiel au sein de la société civile pour mener à bien les exigences de changements. Au niveau local, le leadership des administrateurs locaux, des responsables d'écoles, des animateurs communautaires et des autorités traditionnelles peut faire évoluer la situation vers une égalité des genres.

Le **leadership central** est primordial. Les chefs d'Etat ont un pouvoir incomparable pour inspirer différents groupes sociaux et politiques à s'organiser afin de travailler à l'égalité des genres. Les chefs de gouvernement de Chine, du Maroc, d'Oman, du Sri Lanka et d'Ouganda se sont tous exprimés en faveur de l'éducation des filles et en ont fait une priorité politique évidente. En Ouganda, l'Etat soutient l'enseignement primaire gratuit, et s'est plus particulièrement engagé en faveur de l'enseignement pour les filles, ce qui a contribué à l'inscription d'un plus grand nombre de filles et de garçons dans les écoles primaires.

Les **femmes occupant des positions d'autorité** peuvent avoir une influence particulièrement importante sur les efforts consentis pour promouvoir l'éducation des jeunes filles. Ces femmes sont non seulement un modèle, mais elles sont aussi en position de modifier les priorités et les méthodes du gouvernement.⁴ Le Forum des Educatrices Africaines (FAWE) prouve que les dirigeants féminins peuvent être de puissants défenseurs de l'égalité des genres.

Le **Forum des Educatrices Africaines (FAWE)** est un réseau organisationnel qui « tire parti des synergies d'idées, de l'influence et du pouvoir des dirigeants féminins qui s'emploient à promouvoir les intérêts des filles en matière d'éducation ». Fondé en 1992, le FAWE dispose de groupes nationaux actifs à travers tout le continent africain. Le FAWE a pour tâche de plaider la cause de l'éducation des filles, de modifier les politiques et de promouvoir le développement des capacités. Le FAWE comprend actuellement 32 femmes ministres et vice-ministres de l'éducation, des femmes secrétaires permanentes des ministères de l'éducation, des directrices de l'enseignement, et d'autres spécialistes reconnus de l'éducation. Le FAWE compte également des membres associés féminins (notamment des anciennes membres à part entière) et des membres associés masculins ministres de l'Education qui se sont engagés à défendre les objectifs du FAWE. On peut évaluer le succès général du FAWE en considérant le nombre de dirigeants hommes désireux de s'y associer⁵.

Cependant, le fait qu'il y ait peu de femmes en position de pouvoir entrave le leadership féminin. Par exemple, les femmes occupent moins de 10 pourcent des sièges parlementaires dans presque tous les pays qui se battent pour atteindre le troisième OMD. De plus, à l'exception du FAWE, les femmes ne sont pas suffisamment organisées pour constituer des groupes de pression puissants au sein des gouvernements.

Les individus haut placés qui se sont engagés à promouvoir l'égalité des genres dans l'enseignement peuvent jouer le rôle de défenseurs de l'éducation des filles. En Ethiopie, c'est une femme qui occupe le poste de ministre de l'Education depuis 1992. Elle a constamment attiré l'attention des responsables politiques et des décideurs sur l'éducation des filles. Néanmoins, il n'est pas très efficace de ne dépendre que du leadership de quelques politiciens ou administrateurs pour promouvoir l'égalité et la parité entre les genres. Les fonctionnaires responsables sont souvent transférés d'un poste à l'autre, et les dirigeants élus sont susceptibles de ne pas être réélus. En Guinée par exemple, les problèmes rencontrés pour que le genre reste une priorité du ministère de l'Education sont en partie dus au fait que la ministre (une ancienne membre du comité exécutif du FAWE) a été démise de ses fonctions.

Les leaders traditionnels et religieux peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'éducation des filles, tant au niveau local que national. Dans de nombreux contextes, ne pas intégrer ces leaders aux efforts consentis pour promouvoir l'égalité des genres peut entraver les progrès ou engendrer une forte réaction négative. Néanmoins, lorsqu'ils sont impliqués dans ce processus, les leaders traditionnels et religieux sont souvent des défenseurs essentiels de la réforme. En Guinée et en Mauritanie, on a fait appel aux chefs religieux afin qu'ils aident à sensibiliser le public à l'importance de l'éducation des filles. La réussite de cette stratégie prouve que gagner la confiance et le soutien des membres éminents de la communauté devrait être le point de départ de toute initiative visant à changer les attitudes négatives envers la scolarité des filles.⁶

Réceptivité

Le troisième aspect de la volonté politique est la réceptivité. Afin de parvenir à l'égalité des genres, les responsables politiques et les agents éducatifs doivent être attentifs aux besoins, aux droits et aux ambitions des femmes et des filles, aux organisations et aux individus qui les défendent et aux preuves démontrant la valeur et les avantages de l'égalité des genres.

En fin de compte, la réceptivité politique crée des relations de **responsabilité** entre les citoyens (particulièrement les femmes et les filles), leur gouvernement et les agents éducatifs. Dans certains cas, comme le montrent les exemples ci-dessus, les dirigeants sont déjà

sensibles à l'éducation des filles et soutiennent cette cause. Néanmoins, la plupart du temps, de tels cheminements positifs n'auront pas lieu tant que la demande de progrès n'est pas suffisamment retentissante et bien exprimée pour exiger une réponse des décisionnaires et des fournisseurs de services. Par conséquent, les défenseurs de la parité et de l'égalité des genres doivent créer des canaux d'influence et demander des comptes aux responsables politiques et autres dirigeants, administrateurs et éducateurs.

L'apparition récente des frais d'inscription scolaire comme enjeu électoral au Malawi, en Ouganda, en Tanzanie et au Kenya prouve que le thème de l'enseignement peut faire gagner des voix. Il s'agit là d'un développement prometteur. Cependant, il est peu probable que des élections soient remportées ou perdues sur la base de questions de parité et d'égalité entre les genres.

Les organisations de la société civile et les mouvements sociaux peuvent utiliser un autre mécanisme moins direct afin d'amplifier les demandes de changements et de demander des comptes aux fonctionnaires et aux agents éducatifs. Il est plus probable que l'autonomisation des femmes reste au sommet de l'agenda politique dans les pays où la société civile est un défenseur puissant et véhément de l'égalité des genres. Au Bangladesh et dans certaines régions d'Inde et du Sri Lanka, la plupart des progrès réalisés en matière d'inscription des filles dans les écoles dans les années 1990 peuvent être attribués à la combinaison d'un gouvernement national réceptif et de campagnes de sensibilisation efficaces menées par des organisations de la société civile. Ces institutions favorables au changement sont souvent animées par les élites urbaines éduquées, qui sont fortement engagées envers l'enseignement des masses, et ce pour des raisons pratiques (e.a. modifier le comportement et les attitudes des pauvres afin que cela ait des répercussions bénéfiques). Ces organisations peuvent donc donner une « voix » aux femmes défavorisées des zones rurales, ou décider de ne pas le faire.

On pense souvent que la responsabilité et la réceptivité peuvent être renforcées par la **décentralisation** et la **participation collective**. Les commissions d'administration des écoles (CAE) et les associations de parents d'élèves (APE) en particulier sont désormais considérées comme des mécanismes renforçant la responsabilité locale. Néanmoins, il est souvent difficile d'assurer la représentation des femmes dans ces organes. Les CAE et APE n'agissent pas tous de la même manière lorsque l'éducation des filles est en jeu. Il a été prouvé que, lorsque les parents se retrouvent face à un choix, ils favorisent l'éducation des garçons plutôt que celle des filles, car le rendement économique est censé être plus conséquent. Dans ce cas, il n'y a aucune raison de croire que les parents, les CAE et les APE ou encore les communautés en général vont donner la priorité à l'éducation des filles sans que de fervents défenseurs de cette cause ne soient actifs au sein de leur communauté.

Les **agents éducatifs privés** (notamment le secteur privé, les ONG, et les organisations religieuses) partagent souvent la responsabilité de mener à bien les objectifs de parité et d'égalité des genres établis par les gouvernements nationaux. Ces organismes agents éducatifs peuvent être ou non attachés à l'agenda des gouvernements. On pense souvent que la responsabilité est plus grande dans les pays où les agents éducatifs non publics se chargent de l'enseignement car ils doivent être plus attentifs à leurs clients. Néanmoins, ce n'est pas la seule voie, et encore moins la plus appropriée, pour garantir la responsabilité. Favoriser la participation de la population au sein des écoles publiques est une autre possibilité. Même dans les pays où le travail des agents éducatifs privés renforce la responsabilité, cela n'engendre pas forcément un soutien pour l'égalité des genres là où les clients eux-mêmes favorisent l'éducation de leurs fils.

Certaines collaborations entre agents éducatifs privés et communautés visant à améliorer l'éducation des filles ont été couronnées de succès. Un exemple parlant est celui du Comité du Bangladesh pour l'avancement rural (BRAC). Ce comité est à l'origine du développement des écoles de village, qui sont dirigées par des parents et des enseignants recrutés dans la communauté locale, et qui offrent un programme scolaire et un horaire adaptés aux besoins locaux ainsi qu'un enseignement permettant aux jeunes d'entrer dans le système officiel une fois diplômés.

Reproduction du modèle du BRAC à Malawi.

Les tentatives de reproduire le modèle du BRAC au Malawi, là où l'ONG internationale (Save the Children – Etats-Unis) a lancé son programme, ont montré qu'une fois que l'ONGI s'est retirée, la communauté n'a pas continué à soutenir le projet. Cette situation était en partie due aux exigences posées à des communautés pauvres, mais aussi au fait que l'ONGI n'a pas encouragé le développement d'ONG locales afin qu'elles continuent le programme, comme c'était prévu au départ. Par conséquent, l'incitation à la participation de la communauté, visant à garantir la demande locale et la responsabilité, n'a pas été poursuivie. En outre, le programme n'a pas accordé suffisamment d'attention au développement d'un engagement national pour soutenir ces activités, par exemple en désignant un partisan du projet au sein du ministère de l'Education. Le ministère de l'Education n'a donc pas repris la responsabilité du programme, contrairement à ce qui était prévu. Cela souligne l'importance d'une prise en compte des contextes locaux et nationaux lorsque l'on élabore de tels programmes.⁷

Parmi les agents éducatifs privés travaillant dans un but commercial, on trouve aussi bien ceux qui offrent des services de meilleure qualité à ceux qui peuvent se le permettre que ceux qui offrent une « dernière chance » là où il n'y a pas suffisamment de places dans les écoles. Les implications relatives à l'obtention de l'égalité des genres varient selon le contexte. Au Népal, les parents préfèrent largement inscrire leurs fils dans des écoles privées de meilleure qualité, alors que les

filles sont envoyées chez l'un ou l'autre membre de la famille pour fréquenter des écoles publiques. Si les politiques et les méthodes des agents éducatifs privés sont insensibles aux besoins des filles, le gouvernement peut les amener à rendre des comptes par le biais de réglementations. Néanmoins, les initiatives privées sont le plus répandues dans les pays en développement où le gouvernement lui-même ne parvient pas à organiser l'enseignement. Dans de tels cas de figure, la capacité du gouvernement est bien trop faible pour réglementer le secteur privé, même si les réglementations incluent des préoccupations spécifiques relatives au genre.

Des partenaires pour le développement

Dans la plupart des pays, les plus fervents défenseurs de l'égalité des genres sont des bailleurs de fonds plutôt que des intervenants nationaux. Cette pression extérieure visant à obtenir des engagements en matière d'égalité des genres a contribué à mettre l'éducation des filles à l'agenda politique et a engendré des modifications progressives des politiques et législations existantes. En revanche, les responsables politiques et les administrateurs nationaux n'ont pas pour autant favorisé cet agenda et ne se sont pas engagés en sa faveur.

Recommandations

Provoquer et maintenir la volonté politique sont deux éléments primordiaux pour parvenir à l'égalité des genres dans l'enseignement. Cela requiert l'engagement soutenu, le leadership et la réceptivité des responsables. La volonté politique et la capacité de l'Etat vont de pair, et les pays où cette volonté est combinée à la capacité de tenir les promesses ont réalisé les progrès les plus impressionnants vers l'égalité des genres dans l'enseignement. Néanmoins, sans la capacité d'un gouvernement à établir et faire appliquer la politique, même les engagements politiques les mieux intentionnés visant à l'égalité des genres ne seraient pas respectés. De plus, sans pression de la population et des organisations de la société civile, les progrès en matière d'égalité des genres ne seront probablement pas poursuivis.

Que peuvent faire les gouvernements pour créer l'égalité des genres dans l'enseignement

- Assurer la mise en application et l'exécution des engagements légaux en faveur de l'égalité des genres.
- Faire de l'égalité des genres une priorité nationale dans le cadre d'un engagement général et soutenu pour l'intégration sociale.
- Créer des opportunités pour les dirigeantes au sein des gouvernements, et assurer la durabilité de leurs positions.

- Jouer un rôle plus actif dans la surveillance et la réglementation des activités des agents éducatifs alternatifs.

Que peuvent faire les bailleurs de fonds ?

- Continuer d'être de fervents défenseurs de la parité entre les genres et mettre l'éducation des filles à l'ordre du jour.
- Encourager les responsables politiques et les administrateurs nationaux à œuvrer en faveur de la parité entre les genres.
- Encourager et aider les ONG à établir le type de leadership central et d'assistance de base permettant des campagnes efficaces à long terme.

Que peuvent faire les ONG ?

- Maximaliser le type de leadership central et d'assistance de base permettant un travail de campagne et de plaidoyer efficace à long terme.
- Promouvoir le leadership des femmes au sein de la société civile pour exiger des changements à long terme.
- Œuvrer afin d'obtenir le soutien des leaders traditionnels et religieux pour promouvoir l'éducation des filles, tant au niveau national que local.

Notes

¹ La volonté politique et le développement des capacités vont de pair. Le rôle du développement de capacité est débattu dans le dossier n°6 de cette série : « Développer les capacités pour atteindre l'égalité des genres dans l'éducation », Série sur l'éducation et l'égalité des genres, Aperçu de programme, (Oxfam GB, 2005).

² L. Semu (2003) « Malawi Country Study », document de référence pour la Campagne mondiale pour l'Education.

³ K. Hyde, A. Ekatan, P. Kiage, et C. Basara (2001) « The Impact of HIV/AIDS on FOrmal Schooling in Ugansa », Brighton : Center for International Education, Université de Sussex.

⁴ Dossier 6, op. cit. Ce document débat des différentes façons par lesquelles les institutions, les méthodes et les priorités au sein des organisations peuvent être liées à un genre, désavantageant les femmes et les filles.

⁵ Adapté de K. Hyde et S. Miske (2000) « Girls' Education », document de référence de la Conférence mondiale sur l'Education pour tous de Dakar, Paris: UNESCO

⁶ E. Kane (2004) *Girls'Education in Africa : what Do We Know About Strategies that Work?* Africa Region development Working Paper Series, Washington, DC: World Bank

⁷ E. Kadzamira et P. Rose (2005) "Non-State Provision of Basic Services : Education in Malawi. Document prepare pour le Non-state Provision of Basic Services Programme, DFID

Photo de couverture : Janet Raynor, Institute of Education, University of London.

© Oxfam GB, décembre 2005

Ce dossier est le produit du projet "Beyond Access". Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire. Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés.
Courriel: publish@oxfam.org.uk

Pour plus d'informations sur le projet "Beyond Access", rendez-vous sur :
www.ioe.ac.uk/efps/beyondaccess

Si vous voulez formuler un commentaire à propos des sujets abordés dans ce numéro, envoyez un mail à : beyondaccess@oxfam.org.uk

Les autres dossiers de cette série se trouvent sur :
www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/education/gender_education.htm

Oxfam GB

Oxfam GB est une organisation pour le développement, d'aide et de campagne qui travaille en collaboration avec d'autres pour trouver des solutions durables contre la pauvreté et la souffrance à travers le monde. Oxfam GB est un membre d'Oxfam International.

Oxfam House
John Smith Drive
Cowley
Oxford
OX4 2JY

Tél : +44.(0)1865.473727
E-mail : enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk