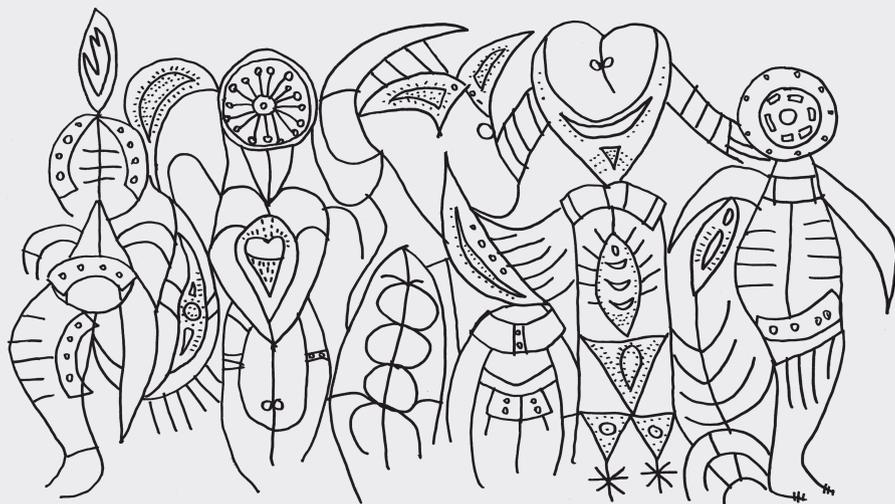


SOUS LA DIRECTION DE
SABINE LAMOUR, DENYSE CÔTÉ
ET DARLINE ALEXIS

DÉJOUER LE SILENCE

Contre-discours sur
les femmes haïtiennes



les éditions du remue-ménage

Pratiques institutionnelles et représentations sociales du genre dans l'administration publique haïtienne, 2013-2015

Rose Esther Sincimat Fleurant

Introduction

L'intégration de l'approche genre dans les pratiques institutionnelles semble devenir un enjeu majeur du XXI^e siècle. Préoccupés par cette question, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur volonté d'agir en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, et pris des engagements tendant à établir une administration publique non sexiste. Cependant, les rapports sur l'application par les États signataires des résolutions de la plateforme d'action de Beijing en 1995 ont fait ressortir la lenteur des progrès accomplis au cours des deux dernières décennies. Les mesures prises en matière de respect des droits fondamentaux des femmes et de l'égalité de genre n'ont pas pu faire bouger les barrières de discriminations et de préjugés sexistes enracinés dans le système social.

Il s'ensuit que la réduction des inégalités de genre dans la vie civique, économique, sociale, politique et culturelle demeure encore aujourd'hui un grand défi. En Haïti, les contraintes majeures à une véritable institutionnalisation de l'approche genre semblent être assez nombreuses, que ce soit au stade macrosocial, méso ou microsociale. Les résistances structurelles, organisationnelles et individuelles, le manque de ressources appropriées, le manque de volonté manifeste des acteurs institutionnels décisionnaires, le manque d'expertise et

les obstacles à l'appropriation des méthodes et outils d'intervention en constituent des exemples évidents.

Dans ce texte, nous chercherons à faire comprendre comment les représentations sociales influencent l'appropriation et les pratiques d'application de l'approche genre dans l'administration publique haïtienne. Aussi avons-nous fait référence à l'approche théorique des représentations sociales étudiées comme des pensées en mouvement (Markova, 2007) et qui s'appuie à la fois sur un savoir social (Howarth, 2006) et sur le processus de construction de ce savoir. Le contenu et le processus en représentent deux déterminants essentiels et inter-dépendants.

Nos analyses relatives au rôle principal que doivent jouer les fonctionnaires en matière d'application de la dimension genre nous ont amenée à considérer la théorie du noyau (Abric, 2011), orientée vers la définition des normes et des valeurs des individus et des groupes dans un système social déterminé. Il a été utile de l'associer à la théorie des pratiques sociales (Reckwitz, 2002), qui permet de saisir les conditions de changement des pratiques, en insistant sur la structure temporelle des activités sociales, sur la tension entre routine et réflexivité et sur le rôle des infrastructures matérielles.

Quelques éléments du contexte socioculturel et de l'environnement de travail au sein de l'administration publique viennent éclairer les bases de notre méthodologie. Des dilemmes faisant varier le caractère global et local de la question d'intégration effective du genre ont été présentés à notre échantillon. De manière générale, nos résultats mettent en évidence des écarts entre le discours des acteurs institutionnels et les pratiques d'application du genre. Ils démontrent que la perception des rapports sociaux femmes-hommes est fondée sur une vision hégémonique du masculin et que l'appropriation des outils de l'approche genre est enchâssée dans de multiples représentations sociales alimentées par des normes et des valeurs inégalitaires.

Méthodologie

Nous avons, pour les besoins de ce travail, adopté les techniques de recherche qualitative. Ainsi a été retenu un échantillon de vingt-cinq

fonctionnaires cadres supérieurs des deux sexes (six femmes et dix-neuf hommes), occupant des postes décisionnels au niveau des directions techniques et des unités d'études et de programmation de douze ministères : Culture et Communication ; Justice et Sécurité publique ; Tourisme ; Commerce et Industrie ; Agriculture, Ressources naturelles et Développement rural ; Éducation ; Santé publique et Population ; Jeunesse, Sports et Action civique ; Planification et Coopération externe ; Travaux publics, Transports et Communications ; Condition féminine et Droits des femmes.

Nous avons eu recours à des sources multiples de données. Un journal de recherche a été conçu, ce qui nous a permis de constituer une base documentaire sur les indicateurs sélectionnés. Des entretiens semi-directifs d'une durée maximum de quarante-cinq minutes ont été menés ainsi que des focus groupes autour du genre comme concept sociologique, méthode d'analyse, approche de développement et outil de transformation sociale.

Ils ont été complétés par un ensemble d'entretiens informels plus libres autour du processus d'appropriation et de l'utilisation des outils de l'approche genre au sein de l'administration publique. Le traitement des données s'est effectué suivant un codage thématique d'après la grille d'analyse des perspectives de l'appropriation des outils de gestion (De Vaujany, 2006). Ainsi, les étapes d'initiation, d'adoption, d'adaptation, d'acceptation, de routine et d'intégration relatives au processus d'assimilation d'une innovation en gestion (Brewer, 1996) ont servi de cadre de mesure.

L'approche genre en pratique dans l'administration publique

L'approche genre vise l'égalité des droits et son application dans les faits eu égard aux opportunités d'accès, de contrôle des ressources par les femmes et les hommes. Cependant, les pratiques en tant que telles sont dotées d'un sens et font l'objet de prescriptions sur les manières de faire en fonction de normes déterminées. En outre, elles sont liées à des représentations qui constituent un guide pour les actions (Abric, 2011) tout en étant inscrites dans des contextes institutionnels et organisationnels qui ne sont pas sans peser sur leur orientation.

Elles dépendent des sujets qui sont appelés à interagir. En ce sens, les préoccupations liées au genre comme approche de développement et méthode d'analyse doivent converger vers des intérêts communs. Les diverses catégories d'acteurs institutionnels impliquées dans le processus de son application ont intérêt à adopter un même langage. Une compréhension commune doit être construite afin de mettre en œuvre des mesures capables de déconstruire les valeurs inégalitaires au sein de la société.

Perception du genre comme concept, approche et méthode d'analyse

Chez les personnes interrogées, le genre est perçu comme un concept qui ne concerne que les femmes. Il se rapporte davantage aux questions biologiques et est pris comme synonyme de sexe. Les exemples et illustrations cités par les fonctionnaires pour justifier leur position s'enracinent dans des schémas stéréotypés. Le concept genre comme construction sociale (Scott, 2000) est peu considéré. Les fonctionnaires des deux sexes affectés aux ministères à caractère économique affirment ne pas prêter attention à ce mot qui ne concerne pas leur domaine.

Certains pensent que la question du genre vient des pays du « Nord » et ne peut les intéresser comme citoyens et citoyennes des pays du « Sud ». Il s'agit d'un concept très pointu qu'on essaie d'introduire dans certains programmes et projets et dont la manipulation reste l'affaire de spécialistes. En fait, les émotions qui animent les entretiens autour de l'approche genre et de ses méthodes d'analyse laissent entrevoir les enjeux multiples auxquels elle touche.

Toutefois, les perceptions divergent en fonction des professions des fonctionnaires et de leur appartenance associative. Celles et ceux qui relèvent des champs disciplinaires comme les sciences juridiques, la sociologie, l'anthropologie ou la communication pensent que le genre doit être analysé en tenant compte de l'histoire du peuple haïtien et de sa culture, soit le contexte socioculturel et historique dans lequel il s'inscrit (Haas et Jodelet, 1999).

L'approche genre, selon la majorité des fonctionnaires, est considérée comme un des cadres d'intervention secondaire qui pourraient

être mis en œuvre une fois que les objectifs de développement en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté atteignent leur phase ultime. Cette approche est à leurs yeux trop complexe et ne peut qu'entraver la mise en œuvre des actions, d'autant plus qu'elle accorde la primauté aux questions touchant particulièrement les femmes. Le sexisme qui traverse les discours est accepté tant par la plupart des femmes que par les hommes fonctionnaires avec lesquels les entretiens semi-directifs ont été menés.

Perception de l'égalité de genre et de la condition féminine

La problématique de la condition féminine est multiforme et s'est installée dans tous les secteurs d'activités, selon le discours des fonctionnaires interrogés. Elle s'articule autour de faits quotidiens qui s'entrecroisent et maintiennent des attitudes et comportements qui affectent l'estime de soi des femmes, leur personnalité et leur bien-être. Plusieurs fonctionnaires reconnaissent en effet que les réalités sociales auxquelles elles font face les déshumanisent. Les indicateurs socioéconomiques et politiques alarmants démontrent la persistance d'un système de valeurs fondé sur l'emprise des acteurs dominants, l'exploitation, la domination et l'injustice sociale assumées à l'égard des femmes. Si les droits des femmes sont au cœur des grandes conférences nationales et internationales, c'est par simple effet de mode. Ils ne sont pas respectés par les autorités constituées qui ont la responsabilité de les faire appliquer. Les conditions de vie des femmes haïtiennes tant en milieu urbain que rural n'ont pas changé. Les transformations superficielles observées n'ont pas permis à la société haïtienne d'en ressentir les effets tant sur le plan structurel qu'institutionnel. Les femmes haïtiennes continuent de subir des injustices liées au genre qui renforcent les injustices sociales auxquelles elles sont confrontées.

Cependant, dans certains entretiens, on insiste davantage sur le fait que l'égalité de genre est un idéal féministe. Les arguments reposent généralement sur l'impossible égalité des femmes et des hommes. Et pour justifier ces propos, des références récurrentes à la faiblesse

du mouvement féministe au cours de l'histoire sont évoquées. L'accent est mis sur l'instrumentalisation du mouvement féministe dans le sens des intérêts des acteurs sociopolitiques dominants plutôt que dans le sens de l'autonomie des femmes et de l'égalité de genre. La tendance à culpabiliser les femmes et à les considérer comme un bloc homogène fait partie intégrante des discours des fonctionnaires cadres supérieurs.

Leur position face à l'égalité de genre et à la condition féminine dépend davantage de leur statut social que de leur fonction dans la hiérarchie administrative. Bien qu'il soit reconnu que les femmes méritent d'être traitées avec plus de justice, de nombreux discours insistent sur leur automarginalisation, qui les pousse à adopter des comportements de victimes quand elles auraient la possibilité d'agir comme actrices douées de volonté, libres et rationnelles.

Il semble exister une sorte d'ambivalence entre les discours des fonctionnaires qui essaient d'une part d'adhérer aux principes d'équité et d'égalité de genre, et d'autre part, qui restent attachés aux normes stéréotypées à l'égard des femmes. Ne faudrait-il pas avancer que le contexte de travail des fonctionnaires n'affecte pas leurs représentations en tant que telles au sujet de l'égalité de genre, mais n'exerce qu'une faible influence sur les composantes périphériques (Abric et Guimelli, 1998).

L'application de l'approche genre

L'application des outils pratiques du genre renvoie à l'appropriation technique et opérationnelle de l'ensemble des éléments participant à la conception des outils et à leur utilité propre. Dans le cadre de cette étude, elle n'est pas réduite à son substrat technique, formel, représenté par les normes produites par une instance donnée, mais s'oriente vers une compréhension des outils comme des entités mixtes associant, d'un côté, des artefacts matériels ou symboliques (des concepts, des schémas, des référentiels, etc.) et de l'autre, des registres d'action, d'usage qui vont leur donner sens dans une institution donnée (Cazes-Milano et Mazars-Chapelon, 2000). L'adoption concrète des outils dans ce contexte est fonction du degré de leur formalisation.

Les observations nous permettent d'avancer que certains outils genre tels que l'analyse comparative entre les sexes (ACS), les dix questions fondamentales, les *check-lists*, le profil d'activités, sont complètement formalisés mais ne conduisent pas à une application immédiate. D'autres, en revanche, ne représentent que des idées vagues à saisir par celles et ceux qui y voient une certaine utilité en fonction de leur appartenance associative et de leur sensibilité aux questions d'égalité de genre. Il convient d'en noter quelques-uns : la budgétisation sensible au genre (BSG), l'analyse socioéconomique selon le genre (ASEG), l'analyse selon le genre des causes et effets d'un problème, l'analyse genre de l'approche d'une intervention, l'analyse du potentiel de transformation d'une intervention, l'analyse des trois R (représentation, ressources, réalisation), etc.

L'appropriation des outils genre dans cette perspective renvoie au « processus d'intériorisation progressive des compétences techniques et cognitives à l'œuvre chez les individus et les groupes qui manient quotidiennement une technologie » (Proulx, 2005, p. 9). Et les pratiques dépendent du niveau d'appropriation. La notion de pratique est entendue comme un type de comportement routinisé qui consiste en plusieurs éléments interconnectés : des formes d'activités corporelles, des formes d'activités mentales, des « éléments » et leur usage, des connaissances de base constituées de compréhension, savoir-faire, états émotionnels et motivations (Reckwitz, 2002). Différentes étapes en matière d'assimilation des outils de gestion (Brewer, 1996) sont considérées en vue de mesurer le niveau d'appropriation des outils et de leur modalités d'application.

Étape d'initiation

Des institutions à caractère social et politique¹ essaient d'initier l'approche genre mais très peu de fonctionnaires cadres supérieurs réfléchissent à ses modalités d'application. Les plus sensibilisés tentent de dégager des analyses sur l'importance de certains outils. Les pratiques

1. Ministère de la Santé publique et de la Population, ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, ministère de la Justice et de la Sécurité publique.

à ce niveau restent discursives. Les outils d'analyse socioéconomiques selon le genre sont encore très confus et confondus avec ceux de l'analyse comparative entre les sexes, de la budgétisation sensible au genre. Les outils les plus connus sont ceux de l'analyse comparative entre les sexes (ACS) et les dix questions clés.

En outre, les cadres supérieurs au sein de l'institution promotrice de ces outils, en l'occurrence, le ministère à la Condition féminine et aux Droits des femmes, n'arrivent pas à les cerner. Des efforts sont encore nécessaires pour qu'ils soient en mesure de fournir de manière concrète des appuis techniques nécessaires en fonction des besoins des autres ministères. En fait, les outils à caractère stratégique et opérationnel ne présentent pas de différence dans le discours de ces cadres. La dimension genre s'apparente à une approche allant de soi.

Le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR) et celui des Travaux publics, Transports et Communications (TPTC) n'en font qu'une application superficielle à travers des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux. La phase d'initiation, essentielle à l'adoption d'un outil au sein d'une administration, n'a pas fait l'objet d'une intervention précise dans les autres ministères considérés par cette étude. L'analyse des données collectées permet de constater que l'approche genre, ainsi que ses outils pratiques, est peu connue.

Étape d'adoption

Une certaine incohérence est observée dans les étapes d'appropriation des outils de l'approche genre. Les institutions disent adopter l'approche genre, mais les outils restent peu connus et l'initiation à cette démarche reste très faible. Le processus est biaisé. Les étapes d'application ne suivent aucune logique de préappropriation et d'appropriation. Elles s'entremêlent sans que l'étape précédente soit terminée. Certes, les cadres supérieurs sensibilisés et formés comprennent l'utilité des outils genre, mais le choix institutionnel de leur adoption est d'ordre politique. En fait, il ressort que l'approche genre n'est adoptée qu'à travers certains discours officiels de grands commis des ministères en des circonstances spéciales.

Le ministère à la Condition féminine et aux Droits des femmes (MCFDF), chargé de faire appliquer les politiques publiques en matière de condition féminine et d'égalité de genre, est le seul acteur institutionnel pour lequel on observe une certaine adoption effective de l'approche genre, la phase d'initiation à certains outils de base étant franchie. Toutefois, la sensibilisation à cette approche reste un axe de travail interne fondamental. Les barrières d'application résultent des multiples difficultés à maintenir les directives élaborées par l'institution mandatée et à les respecter. De ce fait, elles ne peuvent conduire à l'établissement d'un référentiel interne efficace pouvant appuyer dans les faits les autres acteurs institutionnels sur le plan technique.

Étape d'adaptation et d'acceptation

Le MCFDF est le seul ministère qui essaie d'adapter certains outils non encore totalement adoptés. Les autres institutions sectorielles et transversales n'envisagent aucune de ces deux phases de façon objective, même si des cadres sensibilisés aux questions de genre pensent que cette approche genre peut permettre d'améliorer les actions collectives. Ces deux étapes sont encore à l'état embryonnaire dans les ministères sectoriels et dans ceux à caractère transversal de notre échantillon.

Étape de routinisation

Les routines organisationnelles en matière d'application de la dimension genre, qui doivent traduire l'ancrage du changement au niveau des activités quotidiennes des institutions, ne sont pas encore inscrites dans la culture des ministères à l'étude alors qu'elles constituent l'étape principale menant au processus d'intégration. En ce sens, les ministères, indépendamment de leur champ d'intervention, n'ont pas pu à ce jour instituer l'approche genre comme le prônent les discours officiels, les conventions, les accords et résolutions.

Étape d'intégration

La routinisation et l'intégration sont fortement liées et représentent les deux étapes de concrétisation essentielle de l'appropriation d'un

outil. Elles sont indissociables et assurent l'usage effectif d'un outil au sein d'une organisation. Cependant, les ministères étudiés n'ont pas encore franchi ces étapes. Le MCFDF, qui représente l'institution phare, n'a pas encore atteint cette étape ultime qu'est l'intégration. Cette dernière demeure au stade d'objectif stratégique.

Cadre interprétatif des modalités d'application

L'application de l'approche genre se situe à un niveau stratégique d'ordre macrosocial. Des mesures sont prises sur le plan légal, des mécanismes interinstitutionnels et sectoriels sont mis en place. Une politique publique et un plan national d'action stratégique d'égalité femmes-hommes sont définis. Cependant, les discours des fonctionnaires relèvent une forme de recul dans la mise en œuvre des mesures adoptées, la planification opérationnelle n'étant pas définie comme une priorité. La portée technique, objective des mesures prises est enlisée dans des contextes sociopolitiques banalisant tout effort d'élimination des pratiques injustes et inégalitaires liées au genre au sein des ministères étudiés.

Considérant les méthodes actuelles d'application du genre, les fonctionnaires soutiennent qu'elles sont à l'étape d'initiation et de sensibilisation. Les cadres supérieurs des deux sexes qui sont sensibilisés, formés, demeurent un groupe restreint et ne partagent pas un langage commun autour de ladite approche. En outre, les institutions de l'administration publique sont très peu au fait des outils de l'approche genre et les autorités, non sensibilisées à cette question. Il faut, à chaque renouvellement de cabinet ministériel, développer des stratégies pouvant amener les dirigeant-e-s à s'informer sur les engagements de l'État en la matière, les sensibiliser et les convaincre de prendre des mesures concrètes en vue de l'intégration de la dimension genre dans leurs interventions sectorielles.

En fait, l'application de l'approche genre est laissée aux mains de cadres supérieurs sensibilisés à cette question sans aucune formalisation prête à l'usage. Cette approche n'est pas encore inscrite dans des cadres institutionnels qui structurent les discours et les interactions

stratégiques et opérationnelles. Les outils relatifs à cette approche ne sont pas encore en œuvre.

De manière générale, son application consiste en l'organisation de certains événements annuels où elle est proclamée à travers des discours et messages de circonstance des autorités ministérielles. Les stratégies étant généralement conçues autour de questions spécifiques de condition féminine et de droits des femmes, la démarche transversale peine à surgir. Il s'agit de pratiques d'intervention en cascade qui mobilisent des fonctionnaires, de grands commis sensibilisés, mais l'ancrage institutionnel des outils reste marqué par des applications superficielles et ponctuelles. La collecte et l'analyse des données qualitatives et quantitatives selon le sexe dans les divers secteurs d'activités qui en constituent des éléments fondamentaux d'application demeurent aujourd'hui à leur phase d'initiation.

Conclusion

Réalisée à partir d'une enquête qualitative auprès de vingt-cinq fonctionnaires cadres de l'administration publique haïtienne au cours des années 2013-2015, cette étude révèle que l'application des outils de l'approche genre varie d'un cas à l'autre. Il existe une contradiction entre le discours officiel, les représentations des fonctionnaires cadres supérieurs et l'application effective. La question du genre en tant que telle n'a pas encore fait l'objet de pratiques discursives dans les structures et les interactions institutionnelles.

En effet, le processus de routinisation, essentiel à l'appropriation de l'approche genre et à son intégration effective dans les interventions des institutions, s'inscrit dans une démarche en cascade discontinue. L'application reste au stade macro dans l'administration publique et est circonscrite dans des discours de circonstance au cours de certaines activités conjoncturelles et ponctuelles.

Elle dépend dans une large mesure de la sensibilité de dirigeant-e-s et ou de cadres supérieurs gagnés à la cause des femmes, mais n'est pas prise en compte dans la planification stratégique et opérationnelle des ministères. Les rares projets qui ont une composante genre

sont ceux établis en partenariat avec des agences internationales et financés par elles dans une large mesure. Il s'agit d'une forme d'application limitée dans le temps. Les fonctionnaires les plus sensibles aux questions de genre en font une utilisation restrictive en ciblant certains indicateurs en fonction du contexte de réalisation d'activités ponctuelles. Ces initiatives individuelles à échelle réduite facilitent une forme d'application libre qui peut toutefois servir de repère.

La sensibilité à l'appropriation des outils genre dépend dans une large mesure de l'histoire sociale des fonctionnaires cadres, de leur appartenance politique, de leur profession et de leurs représentations des actions à mettre en œuvre. Même si nous avons conduit une étude longitudinale et avons obtenu des résultats démontrant que le processus d'appropriation des outils pratiques du genre demeure au stade d'initiation dans la plupart des ministères, nous considérons que, pour tester la capacité de généralisation de nos résultats, d'autres études supplémentaires devraient être envisagées.

Notre contribution se situe à un niveau micro et doit être considérée dans cette logique. D'autres observations plus approfondies et plus longues des terrains de recherche seraient de nature à cerner plus finement les pratiques et pourraient permettre d'étudier les formes de résistance à l'appropriation de l'approche genre. Néanmoins, notre contribution peut constituer une piste intéressante capable d'enrichir d'autres travaux portant sur l'égalité de genre dans les faits dans l'administration publique haïtienne.

Références

- Abric, J.-C. (2011). « Pratiques sociales, représentations sociales », dans J.-C. Abric, *Pratiques sociales et représentations*, 4^e édition, Paris, Presses universitaires de France, p. 217-238.
- Abric, J.-C. et C. Guimelli (1998). « Représentations sociales et effets de contexte », *Connexions*, vol. 72, n° 2 : « Logiques sociales de la connaissance », p. 23-37.
- Brewer, P. C. (1996). *A Case Study of an Activity-Based Cost Management System – Implementation at Harris SemiConductor*, Working Paper, Miami University, août.

- Cazes-Milano, P. et A. Mazars-Chapelon (2000). *Techniques et outils de gestion*, Cahier de recherche n° 281, Centre de recherche DMSP (Dauphine Marketing Stratégie Prospective).
- De Vaujany, F.-X. (2006). « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Revue Management et Avenir*, n° 9.
- Haas, V. et D. Jodelet (1999). « Pensée et mémoire sociale », dans J.-P. Pétard (dir.), *Psychologie sociale*, Paris, Bréal, p. 111-140.
- Howarth, C. (2006). « How Social Representations of Attitudes Have Informed Attitude Theories: The Consensual and the Reified », *Theory and Psychology*, vol. 16, n° 5, p. 691-714.
- Markova, I. (2007). *Dialogicité et représentations sociales*, Paris, Presses universitaires de France.
- Proulx, S. (2005). « Penser les usages des TIC aujourd'hui : enjeux, modèles, tendances », dans L. Vieira et N. Pinède (dir.), *Enjeux et usages des TIC: aspects sociaux et culturels*, tome 1, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, p. 7-20.
- Reckwitz, A. (2002). « Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing », *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n° 2, p. 243-263.
- Scott, J. (2000). « Genre : une catégorie utile d'analyse historique », dans J. Bisilliat et C. Verschuur (dir.), *Le genre : un outil nécessaire. Introduction à une problématique*, *Cahiers Genre et développement*, Afe-Efi, L'Harmattan, Paris/Genève, n° 1, p. 41-67.