



**Convention sur l'élimination
de toutes les formes de discrimination
à l'égard des femmes**

Distr. générale
22 mai 2009
Français
Original : anglais

**Comité pour l'élimination de la discrimination
à l'égard des femmes**

**Examen des rapports présentés par les États parties
conformément à l'article 18 de la Convention
sur l'élimination de toutes les formes
de discrimination à l'égard des femmes**

**Rapport initial joint aux premier, deuxième et troisième
rapports périodiques des États parties**

Papouasie-Nouvelle-Guinée

Note : Le présent rapport paraît sans avoir été revu par les services d'édition.



**Rapport sur la condition de la femme
en Papouasie-Nouvelle-Guinée
et dans la Région autonome de Bougainville 2008**

**Rapport initial joint aux premier, deuxième
et troisième rapports périodiques concernant la Convention
sur l'élimination de toutes les formes de discrimination
à l'égard des femmes**

Le Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée

Table des matières

	<i>Page</i>
Tableaux	5
Sigles et acronymes	5
Avant-propos	6
Introduction	7
Partie A – Papouasie-Nouvelle-Guinée	8
Première partie – Le contexte national	9
1.0 La terre et le peuple	9
2.0 Arrière-plan constitutionnel et politique	11
3.0 Situation économique	12
4.0 Performance sectorielle	14
5.0 Condition de la femme	16
6.0 Défis à relever	17
Deuxième partie – Commentaire sur les articles de la Convention	20
Article 1 Définition de la discrimination	20
Article 2 Obligations d’éliminer la discrimination	23
Article 3 Le plein développement et le progrès des femmes	35
Article 4 Accélération de l’égalité entre les hommes et les femmes	43
Article 5 Rôles des sexes et stéréotypes	47
Article 6 Exploitation des femmes	51
Article 7 Les femmes dans la vie politique et publique	54
Article 8 Représentation et participation des femmes à l’échelon international	61
Article 9 Nationalité	61
Article 10 Éducation	62
Article 11 Emploi	70
Article 12 Santé	72
Article 13 Vie économique et sociale	80
Article 14 Les femmes rurales	85
Article 15 Égalité devant la loi et en matière civile	92
Article 16 Mariage et droit de la famille	92

Partie B – Région autonome de Bougainville.	98
Première partie – Généralités	99
1.0 La terre et le peuple	99
2.0 Arrière-plan constitutionnel et politique.	99
3.0 Situation économique	100
4.0 Système politique	101
5.0 Impact du conflit sur les femmes.	102
Deuxième partie – Commentaire sur les articles de la Convention	104
Article 1 Définition de la discrimination.	104
Article 2 Obligation d’éliminer la discrimination	105
Article 3 Le plein développement et le progrès des femmes	107
Article 4 Accélération de l’égalité entre les hommes et les femmes.	109
Article 7 Les femmes dans la vie politique et publique	110
Article 8 Représentation et participation à l’échelon international.	113
Article 9 Nationalité	113
Article 10 Éducation	113
Article 12 Santé.	115
Article 13 Vie économique et sociale	117
Article 14 Les femmes rurales	118
Références	119

Liste des tableaux

- 1 Indicateurs sociaux recensement 2000
- 2 Femmes candidates aux élections nationales en PNG 1964-2007
- 3 Chiffres relatifs à l'éducation recensement 2000
- 4 Progrès de l'éducation, 1996-2000
- 5 Inscriptions à plein temps dans les institutions d'enseignement supérieur 2001-2007
- 6 Pourcentage de distribution des inscriptions masculines et féminines par type d'institution
- 7 Résumé des inscriptions dans le tertiaire par type d'institution, par source de financement et par sexe
- 8 Nombre de cas d'infection par le VIH/sida relevés en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1987-2006
- 9 Nouveaux cas d'infection par le VIH et le sida signalés par mois en 2006
- 10 Distribution de la population dans les régions de Bougainville

Sigles et acronymes

BAD	Banque asiatique de développement
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNGASS	Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au VIH/sida
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

Avant-propos

Nous n'ignorons pas que, depuis la ratification de la CEDAW le 12 janvier 1995, la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) avait déjà laissé passer quatre dates limites pour la présentation d'un rapport; nous avons enfin réussi à établir le rapport détaillé que voici. La réalisation en a été longue et la démarche suivie souvent sinieuse, beaucoup de tentatives ayant échoué.

J'espère que les distingués membres du Comité d'experts pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sauront voir qu'en dépit des énormes défis auxquels sont confrontées la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Région autonome de Bougainville, le Gouvernement est résolu à coopérer avec toutes les parties prenantes, y compris avec les partenaires en développement en vue de réaliser des changements positifs sur la voie de l'égalité des sexes.

Dame Carol Kidu, DBE MP
Ministre du développement des collectivités locales
Papouasie-Nouvelle-Guinée

Juillet 2008

Introduction

Àyant ratifié la CEDAW le 12 janvier 1995, le Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée s'était engagé à faire rapport dans les 12 mois et ensuite tous les quatre ans sur les engagements contractés à ce titre. Aucun des trois premiers rapports n'a été présenté au Comité, bien que des efforts aient été faits pour recueillir des données et autres apports auprès d'organismes publics et de la société civile en 2004. Le principal obstacle a été la difficulté de produire et rassembler des données sur tout un ensemble de sujets, y compris la ventilation par sexe pour les indicateurs demandés.

Ceci est le premier rapport : il couvre le rapport initial, le premier, le deuxième, le troisième et le quatrième rapport périodique relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de la Région autonome de Bougainville. La préparation en a commencé à la suite de la *Table ronde du Pacifique sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, qui s'est tenue à Fidji en mars 2006. Une mission soutenue par des donateurs a par la suite été demandée par le Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour permettre aux fonctionnaires nationaux et provinciaux ainsi qu'aux partenaires de la société civile d'améliorer leur capacité de traitement de données ventilées par sexe et de travailler avec le Comité de la CEDAW.

En 2008, le processus d'établissement des rapports a commencé sous la conduite du Comité intergouvernemental de base de la CEDAW, formé des Départements du développement des collectivités locales, de la justice et du Procureur général, des affaires étrangères, du commerce et de l'immigration, du Premier Ministre et du Conseil exécutif national ainsi que de la planification nationale et de l'analyse. Ce Comité s'est accru d'un groupe de référence plus large comprenant d'autres départements se rapportant à la Convention avec lesquels une série d'ateliers participatifs a eu lieu. Le Conseil national des femmes a été consulté, de même qu'un certain nombre d'institutions spécialisées des Nations Unies.

Le rapport comprend deux parties : la première concerne la Papouasie-Nouvelle-Guinée proprement dite et la deuxième la Région autonome de Bougainville, qui a tenu ses premières élections en 2005. Les dispositions d'autonomie pour Bougainville comprennent une grande liberté de choix quant à ses propres structures gouvernementales et la possibilité d'exercer de larges pouvoirs et fonctions ainsi que d'établir son propre service public, sa police, son appareil judiciaire et son régime pénitentiaire. Le Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée conserve la haute main sur les affaires étrangères, la défense et le judiciaire.

En raison de huit longues années de conflit et du fait que le Gouvernement autonome de Bougainville vient seulement d'être mis en place, on manque de données et d'information spécifiques. Ce dont on dispose a été présenté à propos des articles correspondants de la Convention, ce qui facilitera l'établissement d'un rapport séparé à un stade ultérieur. On prépare actuellement le premier rapport sur le développement humain pour Bougainville, rapport qui fournira une analyse de situation actualisée.

Partie A Papouasie-Nouvelle-Guinée

Carte de la Papouasie-Nouvelle-Guinée



Première partie

Le contexte national

1.0 La terre et le peuple

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a une frontière commune avec l'Australie au sud, avec l'Indonésie à l'ouest, avec les Îles Salomon à l'est et avec les États fédérés de Micronésie au nord et occupe une superficie terrestre totale d'environ 465 000 kilomètres carrés. C'est le plus grand et le plus peuplé de tous les pays insulaires du Pacifique.

Topographiquement, c'est l'un des pays les plus accidentés et les plus divers du monde et il possède une gamme extraordinaire d'écosystèmes.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est l'une des nations les plus hétérogènes du monde. Elle comprend des centaines de groupes ethniques. Ils sont en majorité non austronésiens, dont les ancêtres sont arrivés en Nouvelle Guinée il y a des milliers d'années. Les autres sont austronésiens, dont les ancêtres sont arrivés dans la région il y a moins de 4 000 ans. Le pays comprend d'autres nationalités, à savoir des Asiatiques, des Européens, des Polynésiens et des Micronésiens. La Papouasie-Nouvelle-Guinée est classée comme « mélanésienne », mais elle possède une grande diversité culturelle.

Le recensement national de 2000 a pour la première fois utilisé un questionnaire uniforme unique qui comprenait quelques questions de base sur la fécondité et la mortalité. La population de la PNG, d'environ 6,3 millions (en 2007), est largement répartie sur l'ensemble du pays, avec un taux moyen de croissance supérieur à 2 % par an. La fécondité demeure élevée et, de ce fait, la population a une structure âge-sexe de base très large avec un pourcentage d'environ 40 % de moins de 15 ans. Ceci représente un niveau de dépendance juvénile très élevé ainsi qu'un rapport enfants-femme élevé et un âge médian faible de moins de 20 ans¹.

La répartition de la population est inégale : on trouve 38 % du total dans la région montagneuse de l'intérieur, 28 % dans la région de la côte nord du territoire de la Nouvelle-Guinée, 20 % dans la région de la côte sud et 14 % dans la région des îles. La population active augmente actuellement de 53 000 personnes par an et ce chiffre devrait atteindre 66 000 en 2020.

<i>Année</i>	Total	<i>Femmes</i>	<i>Hommes</i>	<i>Rapport de masculinité femmes/100 hommes</i>
2007	6 331,0	3 119,6	3 211,4	97

En 2000, la mortalité infantile avait atteint 64 pour 1 000 naissances vivantes (72 en 1980) et la mortalité maternelle 370 pour 100 000 naissances vivantes (400 en 1980). Le taux cumulé de fécondité était élevé, avec 4,6 enfants par

¹ Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport d'activité pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée 2004. Ce rapport a été approuvé par le Conseil exécutif national le 20 décembre 2004. Il a été établi avec une aide financière du Programme des Nations Unies pour le développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

femme². Bien qu'il y ait davantage d'hommes que de femmes, d'après les données de recensement, il meurt davantage de bébés de sexe masculin que de bébés de sexe féminin et il meurt davantage d'enfants de sexe masculin que de sexe féminin. Alors que, dans toutes les populations, il meurt davantage de bébés de sexe masculin que de sexe féminin, ceci tend à égaliser ultérieurement les rapports de masculinité, mais tel n'est pas le cas en PNG. L'espérance de vie des femmes est plus faible que celle des hommes d'après le recensement de 1990, mais les femmes ont acquis un léger avantage sur les hommes dans le recensement de 2000. On pourrait attribuer ceci au fait que les femmes sont sous-comptabilisées dans les familles polygames, où il arrive que les deuxième, troisième et quatrième épouses ne soient pas signalées par le chef de ménage.

La PNG est un pays de très grande diversité socioculturelle doté d'une culture à multiples faces et complexe. On évalue à plus d'un millier le nombre de groupes culturels différents qui existent et dont la plupart ont leur propre langue. La petite taille de la plupart des établissements humains, leur dispersion à l'intérieur d'un vaste territoire et leur extrême isolement ont fait que l'on compte actuellement plus de 800 langues locales. La distribution des langues est complexe, mais celles de la côte sud et de certaines îles appartiennent généralement à la famille austronésienne. Celles des régions de montagnes sont plus anciennes et sont classées comme « non austronésiennes » et les langues officielles sont l'anglais, le tok pisin (pidgin) et le motu, la langue principale de la région de la côte sud.

La coutume est un élément très important de la société de la PNG, même pour ceux qui ont reçu une éducation occidentale ou qui vivent principalement dans les zones urbaines. Le système « wantok » est un des éléments clefs de l'environnement social, étant le filet de sécurité en vertu duquel les membres de la famille et du clan sont tenus de se soutenir mutuellement. Cependant, en raison de l'évolution de la modernité et de la charge de plus en plus lourde du soutien, le système « wantok » est actuellement menacé. Un autre élément clef est la notion de soumission à « l'homme fort » et le système de domination qu'il a engendré est fortement associé à la masculinité, à la force physique, au pouvoir et à la richesse. Alors que dans le passé cette prééminence était héréditaire, notamment par le système de la chefferie fondé sur la réciprocité (endettement et réseaux d'échanges, don et réception de marchandises) beaucoup de ces normes culturelles ont eu un impact négatif sur l'aptitude des femmes à diriger et contribué à la faiblesse de leur représentation dans les postes auxquels on est nommé ou élu. L'exercice d'une influence dominante de nos jours est davantage quelque chose qui s'acquiert qu'héréditaire et il est transactionnel.

Les femmes, dans de nombreuses parties du pays, avaient davantage de pouvoir dans leur société que ce n'est le cas aujourd'hui. Colonisation et développement ont fortement contribué au recul de leur condition. Certains missionnaires, avec leurs modèles de famille chrétienne, dans lesquels le rôle premier de la femme est celui d'épouse et de mère, peuvent y avoir contribué. La dominance des religions chrétiennes a également accru la prééminence de l'homme. Le recensement de 2000 a montré que 96 % des citoyens sont membres d'une église

² *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

chrétienne, mais nombreux sont ceux qui combinent leur foi avec certaines pratiques traditionnelles propres aux autochtones.

S'il y a des aspects de la chrétienté qui marginalisent les femmes, elle lui a en même temps ouvert de nouveaux espaces de participation à la vie publique, comme en l'aidant à assumer des postes de responsabilité dans l'église comme animatrice de prières, d'autres suivant une formation dans le domaine de la santé. Les organisations de femmes des églises protestantes et catholiques ont eu un effet catalyseur sur la participation des femmes à la vie publique. Toutefois, si la chrétienté a donné aux hommes et aux femmes des possibilités d'éducation dans les écoles et les collèges ouverts par les églises, la prééminence dans ce domaine demeure masculine.

2.0 Arrière-plan constitutionnel et politique

La PNG a acquis son indépendance politique de l'Australie le 16 septembre 1975 et c'est une démocratie parlementaire inspirée du système britannique. La Reine du Royaume-Uni est le Chef de l'État et elle est représentée par un Gouverneur général élu par le Parlement. Celui-ci élit le Premier Ministre, qui nomme à son Cabinet des membres de son parti ou de la coalition.

Toutes les lois ordinaires adoptées par le Parlement doivent être conformes à la Constitution et les tribunaux sont habilités à statuer sur leur constitutionnalité. La loi fondamentale, c'est-à-dire la common law de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, consiste dans la common law anglaise telle qu'elle existait au moment de l'indépendance (16 septembre 1975) et par la suite dans les décisions des propres tribunaux de la PNG. Ceux-ci sont tenus par la Constitution et, depuis quelque temps, par la loi relative à la loi fondamentale, de prendre note de la coutume des communautés traditionnelles en vue de déterminer quelles coutumes sont communes à l'ensemble du pays et peuvent être déclarées faire partie de la loi fondamentale.

L'actuel Parlement national à chambre unique a 109 membres comprenant un représentant de chacune des 19 provinces et du District de la capitale nationale et un représentant de chacune de 89 circonscriptions électorales. Les gouvernements provinciaux ont été créés après l'indépendance pour répondre à la demande d'autodétermination de la part de certains groupes culturels dans le but de décentraliser la prise des décisions et les services à la population. Ils ont été formés à l'issue d'élections séparées par des corps législatifs séparés et des ministres d'État. La loi organique de 1995 sur les administrations provinciales et locales a créé un nouveau système de représentation des provinces réunissant en un corps législatif unique des représentants de niveau national et local.

Tous les cinq ans, on élit des hommes politiques aux deux niveaux de gouvernement, celui du gouvernement national et celui des administrations locales. Le corps législatif des provinces est constitué par les présidents des administrations locales et les représentants des associations de femmes et d'autres composantes de la société civile. La circonscription (qui comprend généralement un village ou groupe de villages) est l'unité politique la plus basse et est représentée par un conseiller des administrations locales. En vertu d'un système réformé de gouvernement provincial introduit en 1995, le membre régional fait habituellement fonction de Gouverneur.

Les partis politiques s'opposent les uns aux autres, mais ce sont souvent des alliances mouvantes et temporaires plutôt que des organisations cohérentes de membres professant une idéologie politique propre. Le grand nombre de candidats à une élection, qui se conjuguaient jusqu'en 2007 avec un système de scrutin majoritaire à un tour, faisait que des membres élus avec 10 % des voix seulement et jusqu'à la moitié des membres élus perdaient leur siège à chaque élection. Les lois électorales de 2001 ont introduit le système de scrutin préférentiel limité, utilisé dans les élections de 2007 lors desquelles environ 4 millions d'électeurs ont voté sur une population d'environ 6 millions, première opération réalisée utilisant ce système.

Dans les premiers jours de l'indépendance, toutefois, l'instabilité du système des partis a conduit à des votes constants de non-confiance dans le Parlement entraînant la chute du Gouvernement et la nécessité de nouvelles élections conformément aux prescriptions de la démocratie parlementaire. Ces dernières années, des gouvernements successifs ont fait voter des lois tendant à prévenir de telles élections moins de 18 mois après les dernières. Il en est résulté, semble-t-il, une plus grande stabilité, encore que cela se soit peut-être payé d'une moindre responsabilisation du pouvoir exécutif.

En termes de participation politique des femmes, la PNG se situe au 132^e rang sur 138 pays³, avec un Parlement national auquel une seule femme a été élue dans les 10 dernières années, et ceci en dépit du fait que, durant ce temps, le pourcentage de femmes ayant présenté leur candidature au niveau national se soit accru et que l'on ait récemment introduit le système de scrutin préférentiel, censé favoriser les candidates.

3.0 Situation économique

L'économie de la PNG est fortement dualiste, partagée entre une économie d'exportation de ressources naturelles, dont vit un petit nombre de personnes, et une économie rurale de subsistance/semi-subsistance qui fait vivre plus de 80 % de la population⁴. Les activités rurales, notamment l'agriculture, font vivre la majorité de la population. Une forte proportion de la main-d'œuvre pratique une économie de village, produisant ses propres moyens de subsistance sur des terres coutumières et pratiquant diverses cultures de rapport, comme le café, le thé, le copra, le cacao et l'huile de palme. Les zones rurales demeurent désavantagées pour l'infrastructure physique et l'accès aux services financiers et publics, ce qui gêne la croissance et les perspectives de l'agriculture dans les zones rurales.

La PNG a connu un manque constant de croissance économique au cours de la dernière décennie, une baisse au cours d'une grande partie de la première moitié des années 2000, et les niveaux de pauvreté ont sensiblement augmenté et sont élevés par rapport à l'Asie de l'Est et du Pacifique ainsi qu'au reste du monde. On a calculé que 40 % de la population de la PNG vit avec moins de 2 dollars par jour et 70 % avec moins de 1 dollar, contre 39 % et 12 % respectivement en Asie de l'Est et dans les régions du Pacifique⁵. **Le rapport 2007/08 du PNUD sur le**

³ Les femmes dans les parlements nationaux, Union parlementaire internationale, 30 avril 2008.

⁴ Banque asiatique de développement 2006.

⁵ Cadre d'assistance des Nations-Unies au développement Papouasie-Nouvelle-Guinée 2008-2012, *Capacity Development and Partnerships for Nation-Building Port Moresby*, novembre 2006.

développement humain met la Papouasie-Nouvelle-Guinée au 145^e rang sur 177 pays selon l'échelle de l'indicateur du développement humain, le plus faible des pays du Pacifique.

La taille du secteur structuré de la PNG est petite. On ne dispose pas de statistiques fiables, mais on estime aux environs de 135 000 le nombre d'emplois dans le secteur structuré, dont 70 000 environ sont dans le secteur privé, pour une population active d'environ 2,6 millions. L'emploi dans le secteur structuré stagne pratiquement depuis 1990; l'augmentation pour les 12 années qui vont de 1990 à 2002 a été de 3,5 % et, depuis 1996, il y a eu une baisse de 2,5 %⁶.

Dans les zones rurales et urbaines, le secteur structuré, qui est à forte intensité de capital, offre peu de possibilités d'emploi. Ni l'agriculture ni les autres secteurs n'ont généré suffisamment d'emplois pour absorber les chômeurs ou la population croissante de ceux qui arrivent sur le marché du travail. En même temps, celui-ci souffre du faible niveau d'instruction et de compétences ainsi que du peu de motivation d'une grande partie de la main-d'œuvre. Entre autres problèmes, l'existence de taux élevés de chômage, surtout parmi les jeunes, contribue à la détérioration de l'ordre public.

Le Rapport 2004 de la PNG sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dit que non seulement le pays n'est pas capable d'atteindre les OMD, mais qu'il peut n'être même pas capable d'atteindre ses propres objectifs, déjà inférieurs aux OMD. Beaucoup de personnes, dans une grande partie du secteur rural, n'ont qu'un accès limité, voire aucun accès du tout, aux services d'éducation et de santé de base. Par ailleurs, le peu de pouvoir que possèdent les femmes et le niveau élevé d'inégalité entre les sexes contribuent aussi à la pauvreté dans la PNG.

La Stratégie de développement à moyen terme est le plan global de la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour le développement économique et social. C'est un cadre général de politique à moyen terme avec pour objectifs de base *une croissance tirée par les exportations, le développement rural et le recul de la pauvreté, par une bonne gouvernance et la promotion de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche sur une base écologiquement viable*. L'actuelle stratégie de développement à moyen terme 2005-2010 redit l'attachement du Gouvernement aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et reconnaît que les résultats obtenus en matière de santé et d'éducation sont d'une importance capitale pour la réalisation des objectifs de développement humain de la PNG.

La Stratégie de développement à moyen terme vise à favoriser une amélioration durable de la qualité de vie de tous les Papouans-Néo-Guinéens et, bien que le problème des sexes soit reconnu comme un problème important dans la Stratégie, il n'a pas été désigné comme prioritaire aux fins de dépenses gouvernementales. Le « Performance Management Framework Pocketbook » établi par le Département de la planification nationale et de l'analyse comprend trois indicateurs clefs d'égalité des sexes et plusieurs indicateurs sexospécifiques pour le suivi et l'évaluation de l'application de la Stratégie. Les défis clefs que soulève son application se rapportent à la nécessité d'une bonne gouvernance, de la stabilité politique, de la responsabilisation et de la primauté du droit.

⁶ Évaluation de la pauvreté en Papouasie-Nouvelle-Guinée, juin 2004; Banque mondiale.

4.0 Performance sectorielle

L'indicateur sexospécifique du développement humain, qui comprend l'espérance de vie, le niveau d'instruction et le revenu montre que, dans toutes les provinces, le sexe masculin obtient de meilleurs résultats que le sexe féminin. De même, la mesure de la démarginalisation de la femme, qui comprend la mesure de l'inégalité entre les hommes et les femmes dans les domaines clefs de la participation à la vie économique et politique et à la prise des décisions, est faible.

Dans beaucoup de provinces, les femmes sont désavantagées pour l'accès aux services. L'écart entre les sexes en matière d'instruction et d'éducation est significatif, encore qu'il ressorte de faits d'observation récente que le sexe féminin (les 15 à 24 ans) est en train de rattraper le sexe masculin. Dans le domaine de l'éducation des adultes, les différences entre sexes sont encore plus grandes, avec nette dominance du sexe masculin. D'après le *Rapport national 2004 sur les OMD*, ces différences entre sexes sont plus prononcées dans la région des montagnes. Ceci vaut aussi pour de nombreux autres indicateurs clefs, comme la santé, la morbidité et la mortalité.

Le *Rapport national 2004 sur les OMD* montre que les provinces où l'égalité entre les sexes est la plus grande sont aussi celles qui se développent le plus vite (le District de la capitale nationale, les provinces de la région des îles et la région méridionale à l'exception du Golfe). La région de Momase a un taux d'égalité des sexes relativement élevé, mais ses indicateurs de pauvreté, de faim et de mortalité sont faibles. Les provinces de montagnes obtiennent des résultats relativement faibles en égalité des sexes et en développement global, avec des données sur le VIH/sida qui donnent également à penser qu'elles sont parmi les provinces les plus touchées du pays.

Tableau 1
Indicateurs sociaux, recensement de 2000⁷

Pourcentage des 10 ans et plus	Total	Sexe masculin	Sexe féminin
Qui savent lire et écrire	56,2	61,2	50,9
Qui ont été à l'école	56,3	61,7	50,9
Qui ont eu six années de scolarité	38,3	42,9	33,4
Taux de mortalité infantile (pour mille)	64	67	61
Mortalité juvénile (pour mille)	25	27	23
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour mille)	87	92	82
Espérance de vie à la naissance (années)	54,1	63,7	54,8
Espérance de vie à 25 ans	37,9	37,7	38,1

La crise du système de santé du pays, décrite par le Plan national de santé 2001-2010 comme un effondrement du système, souligne la nécessité d'une démarche de soutien des services ruraux de santé plus viable, y compris l'adoption de nouvelles politiques et stratégies de financement. Les secteurs du développement

⁷ Banque mondiale, Évaluation de la pauvreté en PNG; tableau : Quelques données sur l'évaluation de la pauvreté, juin 2004.

humain sont à une importante croisée des chemins, confrontés qu'ils sont à une énorme tâche à finir et à un ensemble de défis critiques. Les résultats obtenus dans le domaine de la santé ont stagné au cours du dernier quart de siècle et ont même régressé au cours des 10 dernières années avec des taux de mortalité maternelle et infantile qui demeurent inacceptablement élevés. Le VIH/sida est une épidémie généralisée et semble suivre les tendances relevées dans d'autres pays et avoir un impact disproportionné sur les femmes.

L'espérance de vie des femmes en PNG est plus faible que celle des hommes, alors que l'inverse est vrai pour la plupart des pays du monde. Ces facteurs et d'autres comme la charge excessive de travail des femmes, leur mauvaise nutrition, leur manque d'accès à une eau salubre, leur difficulté d'accès à des services de santé, le nombre élevé de leurs grossesses et les taux élevés de violence familiale contribuent sans aucun doute aux disparités entre sexes pour l'espérance de vie à la naissance.

Si la fécondité cumulée est revenue de 5,1 naissances vivantes par femme en 1990 au nombre actuel de 4,4 avec environ 20 % de femmes utilisant des méthodes modernes de planification familiale⁸, la Papouasie-Nouvelle-Guinée possède encore un des taux de mortalité maternelle les plus élevés du monde avec un total de 930 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes. Les données du Département de la santé pour 2001 indiquent que 15 000 bébés de moins d'un an meurent chaque année, que 30 000 autres enfants meurent avant leur cinquième anniversaire et qu'en tout 3 700 mères meurent chaque année en couches. Environ 60 % de femmes enceintes sont soignées par un personnel de santé formé à cet effet et environ 35 % des naissances ont lieu dans des établissements de santé. Le soutien communautaire aux services de santé est maigre. D'après le Plan national de santé pour 2001-2010, le personnel est souvent débordé, le personnel féminin victime de viol, l'équipement volé et les installations vandalisées⁹.

Le cadre de dépenses gouvernementales de santé à moyen terme pour 2004-2006 et le projet de plan stratégique pour 2006-2008 fournissent un cadre solide pour les interventions d'égalité des sexes dans le secteur de la santé, le degré de priorité accordé à la maternité sans danger et à la planification familiale étant une occasion d'aborder les questions de santé génésique dans le rétablissement des services de santé en ce qui concerne la prestation des services. Le Gouvernement s'appuie beaucoup sur les églises et les groupes communautaires. Le large réseau d'églises/groupes communautaires assure environ 50 % de tous les services de santé et d'éducation dans le secteur rural. Récemment, le Gouvernement a accru les crédits accordés aux églises et aux groupes communautaires pour améliorer la prestation des services.

Tout progrès risque toutefois d'être annulé par le fait que la Papouasie-Nouvelle-Guinée fait face à l'une des plus graves épidémies de VIH/sida de toute la région Asie Pacifique avec un potentiel avéré d'épidémie hétérosexuelle généralisée et l'impact potentiel d'une épidémie africaine¹⁰. En 2005, on a calculé qu'environ 69 000 ou 2,4 % des 2,9 millions de personnes de 14 à 49 ans étaient séropositives. D'après l'une des principales autorités de Papouasie-Nouvelle-Guinée pour le bien-

⁸ OMS, 2005.

⁹ Plan national de santé 2001-2010.

¹⁰ Cadre d'assistance des Nations Unies au développement Papouasie Nouvelle-Guinée 2008-2012, *Capacity Development and Partnerships for Nation-Building*, novembre 2006.

être des enfants, les tendances actuelles du VIH/sida dans le pays, jointes aux réalités sociales, économiques et politiques, créent un risque d'épidémie sans précédent¹¹. On a projeté¹² qu'avec un niveau d'infection des adultes de 18 % en 2020, la population active sera réduite de 13 %, ce qui aura pour résultat une réduction de la main-d'œuvre de 34 %. L'impact à plus long terme de cette évolution sur le problème des sexes est encore à déterminer.

En 2007, le taux d'instruction élémentaire des adultes se situait à 63,4 % pour les hommes et à 50,9 % pour les femmes¹³, les taux les plus élevés étant ceux du District de la capitale nationale avec un taux de 92 % pour les hommes et de 89 % pour les femmes. Les taux les plus faibles étaient ceux des provinces de montagnes et de Sepik Ouest. En 2000, 55 % des individus de sexe masculin de plus de 5 ans avaient reçu une certaine instruction, contre 46 % seulement pour le sexe féminin. Le nombre d'élèves des deux sexes inscrits dans une école était le plus élevé dans le District de la capitale nationale, dans les provinces de Manus et de la Nouvelle-Bretagne de l'Est et le plus faible dans les provinces de montagnes.

Cela dit, les inscriptions scolaires sont à replacer dans le contexte des niveaux élevés de décrochages scolaires en PNG. Le taux d'achèvement du cycle primaire pour les filles est de 33 %, contre 43 % pour les garçons, alors que les taux d'arrivée au bout de la 10^e année sont encore plus faibles, 9 % des élèves de sexe féminin étant parvenues à la 10^e année, contre 14 % pour les élèves de sexe masculin. Le taux brut combiné de scolarisation primaire, secondaire et supérieure en 2005 était de 38 % pour le sexe féminin et de 43 % pour le sexe masculin¹⁴.

Le nouveau Plan d'éducation sur 10 ans (2005-2014) lancé en 2005 s'inspire des buts visés par les objectifs du Millénaire pour le développement et la déclaration de 1990 de Jomtien sur l'objectif d'éducation primaire pour tous d'ici à 2014. Une politique d'égalité des sexes dans l'éducation a été lancée en 2002 pour redresser les écarts entre sexes à tous les niveaux.

5.0 Condition de la femme

Bien que les hommes et les femmes jouissent de l'égalité de droits en vertu de la Constitution et que la PNG soit signataire de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, l'inégalité des sexes demeure un grave obstacle au développement et l'une des violations les plus visibles des droits humains¹⁵. La PNG peut se caractériser comme une société patriarcale dans laquelle les femmes continuent à souffrir d'inégalités parfois graves dans toutes les sphères de la vie : sociale, culturelle, économique et politique. Elle a un indicateur sexospécifique du développement de 124, ce qui lui donne un rang équivalent à celui de son indicateur du développement humain et qui la situe une fois de plus au niveau le plus bas de tous les pays insulaires du Pacifique et juste au-dessus d'Haïti et du Soudan.

¹¹ Familles et enfants touchés par le VIH/sida et autres enfants vulnérables en Papouasie-Nouvelle-Guinée, étude commandée par AUSAID, 2002.

¹² Ibid.

¹³ *Rapport du PNUD 2007 sur le développement humain*.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Évaluation commune de pays pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée 2001.

L'inégalité de condition et de relations de pouvoir des femmes en PNG apparaît peut-être le plus clairement dans l'insécurité personnelle que connaissent les femmes et les filles en raison des formes extrêmes de violence que subit leur sexe, à savoir le viol, la moitié de toutes les victimes de violence sexuelle connues n'ayant pas 15 ans et une sur cinq victimes de voies de fait étant d'un âge compris entre 16 et 20 ans.

Si l'actuelle stratégie de développement à moyen terme reconnaît que, *s'il y a eu progrès dans la réduction de la disparité entre les inscriptions des membres des deux sexes dans l'éducation de type scolaire, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'état de santé des femmes et leur participation à la prise des décisions à tous les niveaux*¹⁶. Les problèmes de parité des sexes et les approches suivies en la matière ne sont toutefois pas explicitement et systématiquement intégrés dans toutes les composantes de la stratégie, en particulier dans les grandes stratégies économiques.

Le Programme de pays des Nations Unies 2008-2012 a désigné le problème des sexes comme étant un thème intersectoriel à intégrer dans tous les domaines à résultats; c'est aussi un domaine à résultats spécifique dans le Programme de pays des Nations Unies. Ainsi, sur la base d'une analyse de l'état des relations entre sexes et de la démarginalisation des femmes en PNG, le Programme de pays des Nations Unies 2008-2012 identifie trois (3) points d'engagement clefs pour s'attaquer au problème des inégalités entre sexes en PNG : i) les femmes et l'exercice de l'autorité; ii) la violence sexiste; iii) l'éducation des filles.

6.0 Défis à relever

En général, l'environnement opératoire en PNG est complexe et consiste en obstacles à la réalisation des objectifs d'égalité des sexes. Il y a de nombreux obstacles à l'avancement et à la démarginalisation des femmes qui appellent une attention immédiate :

- *La violence sexiste* : Les efforts déployés au sein du Gouvernement pour s'attaquer à la violence familiale et sexuelle ont été lents par suite de la réticence des décideurs à reconnaître la violence domestique et autres formes de violence sexiste comme étant des questions d'intérêt public et à comprendre la dynamique et les conséquences de la violence familiale et sexuelle. On a peu parlé de ces questions ou de leurs implications pour les droits humains. En général, la démarche suivie à l'égard des questions de violence sexiste a manqué de structure et de coordination, sans guère de communication ou de coordination entre organismes et sans réseau pour relier les uns aux autres les organismes qui s'occupent de questions analogues dans l'ensemble du pays. Les travaux de la Commission de la réforme législative ont failli échouer par suite des insuffisances de son cadre institutionnel et du manque de ressources humaines et financières. En 1999, les préoccupations du public à l'égard de la violence domestique ont reçu un regain d'attention, une série de réunions ayant été facilitées par Dame Carol Kidu pour analyser les recommandations contenues dans le rapport de la Commission de la réforme législative sur la violence domestique. Malgré ces efforts et les travaux plus récents effectués par le Comité sur la violence familiale et sexuelle pour travailler à

¹⁶ Stratégie de développement à moyen terme du Gouvernement de la PNG.

l'élaboration d'un projet de loi sur la protection de la famille, il n'existe toujours pas de loi sur la violence domestique. Les réunions consultatives en cours (organismes publics et autres) ont eu pour résultat positif le vote d'un nouveau texte de loi sur le viol, la violence sexuelle et l'exploitation sexuelle des enfants accompagné d'amendements à la loi sur la preuve.

- *La santé génésique et le VIH/sida* : En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les filles et les femmes contractent le VIH/sida à un âge plus jeune que les garçons et les hommes; il y a deux fois autant de femmes que d'hommes du groupe d'âge des 15 à 29 ans à contracter la maladie. Ce sont les filles de 15 à 19 ans qui ont le taux le plus élevé de VIH/sida du pays, quatre fois autant que les garçons du même âge. L'infection emprunte communément des voies transgénérationnelles et les pratiques coutumières rendent les filles et les femmes plus vulnérables. En outre, on n'utilise guère de préservatifs, le mariage ne protège pas les femmes et les relations entre sexes ne sont pas égales. L'existence de normes défavorables à leur sexe empêche les femmes de s'informer et de chercher à se faire soigner. Les stratégies et activités de changement de comportements devraient concerner le lien qui existe entre la violence sexiste et les risques d'infection par le VIH/sida et devraient être ciblées sur les jeunes hommes et les garçons. La stratégie tendant à réaménager les services ruraux de santé devraient comprendre une réforme d'ordre structurel et politique ainsi que le développement des ressources humaines de nature à réduire les taux de mortalité maternelle et juvénile.
- *La gestion des finances publiques* : Le processus d'examen et de rationalisation des dépenses publiques a ouvert de plus grandes possibilités de consultation et de participation au processus budgétaire et à la planification nationale. Il faudrait un programme pour donner aux directions gouvernementales, aux organisations de femmes et aux groupes de pression en faveur de l'égalité des sexes dans la société civile la capacité de participer aux processus de planification nationale et d'établissement des budgets. Il faudrait à cette fin élaborer des stratégies en collaboration avec le Ministère du développement des collectivités locales, le Conseil national des femmes et le Bureau de la promotion de la femme. Il faut mettre en place des indicateurs et des mécanismes pour évaluer l'impact des réformes du secteur public sur les deux sexes.
- *L'éducation* : Le manque général d'équité entre les sexes prive les filles et les femmes de l'égalité d'accès aux services de base. Les programmes proactifs pour accélérer l'accès des filles à l'éducation et les programmes de modèles identificatoires ont eu statistiquement un impact positif, mais la réalisation d'une plus grande égalité et d'une amélioration de l'accès des filles à une éducation de base demeure un important défi pour la réalisation du but visé par les OMD pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée.
- *Les disparités économiques/de moyens de subsistance* : La question des obstacles que le problème des sexes met au développement du secteur privé et aux stratégies correspondantes devra être abordée aux niveaux les plus élevés de l'élaboration des politiques, un profil du secteur privé attentif au problème des sexes étant entrepris pour aider à l'élaboration de politiques sensibles à ce problème. Il faut accélérer, avec davantage d'interventions gouvernementales ciblées, les progrès qui ont été faits en vue d'encourager l'esprit d'entreprise

des femmes dans l'économie non structurée comme point d'entrée de celles qui ont peu d'instruction de type scolaire dans le monde des affaires. La marginalisation croissante des femmes à l'égard des droits d'usage de la terre et de ses ressources (dans les sociétés patrilinéaires comme matrilineaires) a également accru la féminisation de la pauvreté et montre la nécessité de politiques agraires attentives aux besoins des deux sexes, qui ne figurent malheureusement pas dans le récent rapport du groupe d'étude sur la réforme agricole.

- *L'absence de représentation des femmes dans la prise des décisions* : Des mesures de discrimination positive pour accélérer la représentation politique des femmes ont été approuvées par le Conseil exécutif national. La décision du Cabinet de juin 2008 a reconnu la nécessité de la discrimination positive et soutenu la rédaction d'une loi organique sur l'égalité des sexes. La voix des femmes dans la prise des décisions de haut niveau est également notablement absente dans la fonction publique et le judiciaire, ce qui appelle l'adoption de mesures de discrimination positive pour corriger les déséquilibres.
- *La politique des sexes et les dispositifs à mettre en place* : Un examen de la politique de la femme est attendu depuis longtemps. Il convient de noter aussi qu'il n'y a pas, malgré l'existence de plusieurs documents directifs, de stratégie globale d'intégration du problème des sexes dans les instances gouvernementales, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et le développement. Si l'acceptation de diverses initiatives d'action gouvernementale n'a pas soulevé de problèmes significatifs en PNG; ce qui manque, ce sont des stratégies et des structures compétentes pour la démarginalisation des femmes et l'égalité des sexes, dotées d'appui et de ressources suffisants, pour institutionnaliser le problème des sexes dans les institutions, systèmes, opérations et programmes publics. La mise en œuvre de la décision du Conseil exécutif national de créer l'Office de promotion de la femme, y compris de prévoir des dépenses budgétaires à cette fin et la mise en place de ressources humaines, devrait être renforcée en plaçant cette décision dans un domaine stratégique d'élaboration des politiques gouvernementales et de dotation de capacités en personnel suffisantes pour donner à l'office les moyens d'agir.

Deuxième partie

Commentaire sur les articles de la Convention

Article 1

Définition de la discrimination

Article 1

Aux fins de la présente Convention, l'expression « discrimination à l'égard des femmes » vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou dans tout autre domaine.

1.0 Objectifs nationaux et principes directeurs

Le Parlement de la PNG a ratifié la CEDAW sans réserves en 1995 et, ce faisant, elle a convenu de condamner la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes. La Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée contient ce que l'on appelle généralement objectifs nationaux et principes directeurs. Ce sont les principes qui guident la gouvernance. Sans être à proprement parler d'une application obligatoire par les tribunaux, on exige que toutes les lois constitutionnelles qui concernent les droits de l'individu aient un point de référence dans ces objectifs et principes.

Les objectifs nationaux et les principes directeurs de la Constitution de la PNG font prévaloir *le développement intégral de l'être humain* ainsi que *l'égalité et la participation*. Le premier objectif national déclare que *toute personne est dynamiquement impliquée dans sa libération de toute forme de domination ou d'oppression de telle sorte que chaque homme ou femme ait la possibilité de développer toutes ses facultés dans ses rapports avec autrui*. Le second prévoit l'égalité de tous les citoyens et prescrit que tous les citoyens aient la possibilité de prendre une part active aux activités politiques, sociales, éducatives et économiques du pays.

1.1 La Constitution

La Constitution est la loi suprême de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et prescrit la reconnaissance des objectifs et des principes de la population de la PNG, l'ancrage des droits et l'application de ces droits pour tous les Papouans-Néo-Guinéens, sous réserve de l'intérêt public. Dans la promotion de ces droits nationaux et principes directeurs, la Constitution a créé un certain nombre de droits constitutionnels, qui sont absolus, et un certain nombre d'autres droits, qui ne sont pas absolus mais qui peuvent être reconnus par un Acte du Parlement qui répond à un certain nombre de conditions préalables.

La section des droits fondamentaux du préambule garantit les droits et libertés fondamentaux de l'individu *quels que soient sa race, sa tribu, son lieu d'origine, ses opinions politiques, sa couleur, ses croyances ou son sexe*. Le préambule dispose aussi que *tout citoyen jouit de l'égalité d'accès aux procédures juridiques et à tous*

les services, publics ou autres, nécessaires à la pleine satisfaction de ses besoins et aspirations. L'article 55 reconnaît que, sous réserve de la présente Constitution, *tous les citoyens ont mêmes droits, privilèges, obligations et devoirs sans considération de race, de tribu, de lieu d'origine, d'opinions politiques, de couleur, de croyance, de religion ou de sexe* et garantit un grand nombre des droits et libertés prescrits par la CEDAW¹⁷. Des sanctions peuvent être imposées pour atteinte à la clause antidiscrimination de la Constitution sous la forme d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 10 ans¹⁸.

La Constitution reconnaît aussi que la société de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est fondée sur la famille et que c'est la famille qu'il faut renforcer. *Une bonne application de ce principe directeur contenu dans notre constitution signifie que l'exercice des droits de l'individu doit être pour le bénéfice et le renforcement de la famille. Cet objectif essentiel va à l'encontre de la conception occidentale des droits de l'individu. La primauté des droits individuels rompt l'unité de la famille, crée de la discorde sociale et conduit à une désintégration des services de l'État*¹⁹. Les droits absolus, et notamment le droit à la vie, sont garantis par la Constitution. De ce fait, le droit à la vie est sacro-saint en vertu de la Constitution, ce qui veut dire que l'avortement est un crime en vertu du droit pénal de la PNG. Il pourrait s'avérer difficile de modifier une telle disposition constitutionnelle.

La Constitution ne contient pas de définition de la discrimination ni de clause antidiscrimination, et elle ne garantit pas non plus l'égalité de fond entre les hommes et les femmes. Il n'y a pas de définition juridique de la discrimination à l'égard des femmes dans la sphère privée ou domestique et, comme la CEDAW n'a pas reçu le statut de droit interne en vertu d'une loi constitutionnelle ou d'un Acte du Parlement, la Convention ne fait pas partie du droit interne de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de sorte qu'elle n'a pas d'effet interne. Si une loi organique sur l'égalité des sexes était élaborée, elle pourrait incorporer la CEDAW et servir ainsi de base à une révision de la politique de la femme.

1.2 Lois coutumières

La Constitution déclare que la loi fondamentale, c'est-à-dire la common law séparée de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, consiste dans la Constitution, dans la loi coutumière tirée de la coutume des divers peuples de Papouasie-Nouvelle-Guinée et dans la common law d'Angleterre telle qu'elle existait à la date d'acquisition de l'indépendance par la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le 16 septembre 1975. La portion « loi coutumière » de la « loi fondamentale » avait été envisagée par les auteurs de la Constitution comme étant l'expression des coutumes régionales du pays de la même manière que la common law anglaise. Sous réserve de la loi de 1963, dite *Customs Recognition Act*, *la coutume est reconnue et appliquée par, et peut être invoquée dans, tous les tribunaux sauf dans la mesure où, dans une affaire particulière ou dans un contexte particulier, sa reconnaissance ou son application entraînerait, de l'avis du tribunal, une injustice ou ne serait pas dans l'intérêt public, ou dans une affaire touchant le bien-être d'un enfant de moins de 16 ans où*

¹⁷ Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, art. 55 1), art. 35 à 38.

¹⁸ Ibid., art. 23.

¹⁹ Déclaration de la Papouasie-Nouvelle-Guinée prononcée devant la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale intitulée « Les femmes 2000 : sur l'égalité des sexes, le développement et la paix pour le XXI^e siècle », 6 juin 2000.

son application ne servirait pas, de l'avis du tribunal, l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 1).

En 2000, le Parlement national a promulgué la loi de 2000 dite *Underlying Law Act* qui prescrit aux tribunaux de porter une plus grande attention à la coutume et à l'évolution de la loi coutumière comme composante importante de la loi fondamentale. Dans l'application des sources de la loi fondamentale, *tant la loi coutumière que la common law sont adoptées et appliquées comme faisant partie de la loi fondamentale et la loi coutumière est applicable sauf si elle est contraire à une loi écrite, ou si son application serait contraire aux objectifs nationaux et aux principes directeurs ainsi qu'aux obligations sociales de base établies par la Constitution, ou si son application serait contraire aux droits de base garantis par le chapitre III.3 (droits de base) de la Constitution (art. 1 et 2).*

1.3 Violence sexiste

En ce qui concerne la violence, il n'y est fait référence dans aucune loi et il n'existe pas de loi qui traite de tous les aspects de la violence sexiste. Le préambule de la Constitution dispose que les peuples de la Papouasie-Nouvelle-Guinée *rejetent la violence et recherchent le consensus comme moyen de résoudre les problèmes communs et que nul ne sera soumis à la torture (physique ou mentale) ou à un traitement ou peine qui soit cruel ou inhumain ou qui soit contraire au respect dû à la dignité fondamentale de l'être humain*²⁰. En ce qui concerne des questions telles que la violence domestique, il n'est pas prévu de protection par la loi, à ceci près que le Code pénal prévoit deux délits punissables, l'un qui concerne les voies de fait pour lesquelles il est prévu une peine d'un maximum de six mois de prison, et l'autre qui concerne les voies de fait graves qui entraînent une amende ou jusqu'à 12 mois de prison²¹.

Ces deux dispositions ne couvrent pas l'ensemble des situations qui constituent de la violence domestique et sont loin de satisfaire aux prescriptions de la CEDAW²² ainsi que de la Déclaration de l'ONU sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, qui demande aux États *d'agir avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence à l'égard des femmes, enquêter sur ces actes et les punir conformément à la législation nationale, qu'ils soient perpétrés par l'État ou par des personnes privées*²³. En vertu du Code pénal de 1974, commet un délit une femme de plus de 18 ans qui « permet » un commerce charnel avec un père, un frère, un fils ou autre ancêtre en droite ligne, mais elle se trouve en situation de défense si elle a agi sous la contrainte²⁴. Un respect total de la CEDAW exige que l'on définisse clairement ce qu'il faut entendre par « contrainte », qui suppose un déséquilibre des forces, ou alors que l'on supprime la disposition.

Le Code prévoit le délit de viol et définit les circonstances coercitives s'il y a absence de consentement, menaces ou intimidation, crainte de dommage corporel ou fausse présentation de la nature de l'acte²⁵. Le fond du problème est la question du

²⁰ Ibid., art. 36 1).

²¹ Code pénal 1974, art. 343 et 344.

²² UNIFEM/PNUD 2007.

²³ Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, résolution 48/104 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1993.

²⁴ Code pénal 1974, art. 224.

²⁵ Ibid., art. 347.

consentement, ou du manque de consentement, de la victime. En vertu du Code pénal révisé, la loi de 2002 dite Sexual Offences and Crimes Against Children Act a instauré, pour la violence sexuelle, un nouveau régime qui incorpore une série de délits couvrant toutes les formes de violence, classées sur la base de la gravité du dommage subi par la victime et assorties de peines substantielles pour de tels délits.

1.4 Conventions, Traités et Engagements internationaux

En plus de la CEDAW, la PNG a ratifié cinq conventions internationales sur les droits de l'homme : la Convention relative aux droits de l'enfant²⁶, la Convention sur l'élimination des toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative au statut des réfugiés (avec quelques réserves), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a également ratifié 24 conventions de l'OIT. Celles qui se rapportent le plus aux femmes sont la Convention sur les travaux souterrains (femmes) (n° 45) et la Convention concernant la politique de l'emploi (n° 122), les Conventions concernant la protection de la maternité (révisée) (n° 103), concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (n° 111), concernant l'égalité de rémunération (n° 100) et concernant l'âge minimum (n° 138). Les femmes demeurent confrontées à des problèmes particuliers en dehors du cadre juridique de l'emploi qui exercent néanmoins une influence considérable sur leurs chances en matière d'emploi et leur traitement sur le marché du travail.

Le Gouvernement a également pris des engagements internationaux à l'égard de l'égalité des sexes en appliquant le Programme d'action de Beijing, le Programme d'action du Pacifique ainsi que le Plan d'action du Commonwealth. Il est également signataire de la Déclaration du Millénaire sur le développement et il a entrepris de soutenir les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'objectif 3, qui est de *promouvoir l'égalité des sexes et de démarginaliser les femmes*. Les OMD ont été intégrés dans l'actuelle Stratégie gouvernementale de développement à moyen terme 2005-2010 qui reconnaît que *la protection des personnes vulnérables et désavantagées et la promotion de l'égalité des sexes sont une obligation à la fois morale et constitutionnelle pour le gouvernement*.

Pour les Conventions qu'elle a déjà ratifiées et les engagements qu'elle a pris aux niveaux régional et international, il reste encore à la PNG à adopter un plan d'action pour les mettre en œuvre. Le public, quant à lui, ignore à peu près tout de ces obligations, sans parler de la manière dont ces conventions toucheraient sa vie si elles étaient appliquées.

Article 2

Obligations d'éliminer la discrimination

Les États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à :

a) *Inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe;*

b) *Adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes;*

c) *Instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire;*

d) *S'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation;*

e) *Prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque;*

f) *Prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes;*

g) *Abroger toutes les dispositions pénales qui constituent une discrimination à l'égard des femmes.*

2.0 Les organismes de droits de l'homme

La Constitution de la PNG étend l'obligation d'éliminer la discrimination à toutes les autorités et institutions publiques, aux personnes privées, aux organisations et aux entreprises. Il n'existe toutefois pas de dispositions spéciales concernant la discrimination fondée sur le sexe, ou de sanctions, amendes ou peines particulières pour une discrimination sexuelle. La Constitution de la PNG garantit les droits de base et la liberté de l'individu sans distinction de race, de sexe, d'opinion politique, de tribu ou de lieu d'origine, dans l'esprit de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

Il n'y a pas actuellement de Commission des droits de l'homme en PNG. En 1995, le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme de Genève a envoyé une mission en PNG pour y évaluer les besoins en matière de droits de l'homme, laquelle a recommandé la création d'une Commission nationale des droits de l'homme comme pas important vers la protection des droits de l'homme. Après cela, le Conseil exécutif national²⁷ a approuvé le projet de création d'une telle commission, mais, un changement de gouvernement étant intervenu en 1997, la question n'a pas été jugée prioritaire. Dans un effort pour relancer le projet, le Ministère de la justice et le Cabinet du Procureur général ont réalisé en 2003 un document présentant les options relatives à la création d'une commission des droits de l'homme en PNG. Le travail préparatoire a progressé et en est à un stade avancé.

²⁶ La PNG a présenté son rapport initial au Comité des droits de l'enfant en 2000.

²⁷ Le Cabinet, nommé par le Gouverneur-général sur la recommandation du Premier Ministre.

La rédaction d'un texte tendant à amender la Constitution et à établir une loi organique sur une commission des droits de l'homme est en cours avec une assistance technique du PNUD.

La Commission du Médiateur fonctionne indépendamment du gouvernement et c'est une des trois instances nationales qui s'efforcent de trouver réponse aux problèmes des droits de l'homme. Dans le cadre du projet sur la protection et la surveillance des droits de l'homme financé par le PNUD/VNU (six mois qui ont pris fin en décembre 2005), la Commission du Médiateur a mis sur pied le Groupe de lutte contre la discrimination et de défense des droits de l'homme, qui reçoit les plaintes en matière de droits de l'homme et les réfère aux autorités appropriées pour suite à donner. Le Ministère de la justice et du Procureur général et le Ministère du développement des collectivités locales ont de leur côté établi un bureau des droits de l'homme pour susciter une prise de conscience du rôle de la Commission des droits de l'homme et pour éduquer les citoyens sur les droits et responsabilités que leur reconnaissent la Constitution du pays et les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

L'ordre judiciaire est indépendant du gouvernement, protège les droits constitutionnels et interprète les lois. Il comprend plusieurs niveaux qui culminent dans la Cour suprême.

2.1 Violence sexiste

Une étude de 1997 sur la situation des enfants et des femmes en PNG concluait que la prévalence de la violence domestique est à replacer dans l'environnement social plus large qui a donné lieu à une augmentation des niveaux de violence sexuelle contre les femmes. Qu'il s'agisse d'un acte de harcèlement sur le lieu de travail, d'un rapport sexuel imposé par un homme à son amie ou à sa femme ou du viol d'une victime inconnue par un gang de délinquants, l'actuel climat de violence sexuelle a créé une situation qui empêche les femmes de participer de manière constructive au développement et qui viole leurs droits humains de base²⁸.

Comme le reconnaît un récent Livre blanc sur le droit et la justice, la spécificité sexuelle de la violence est un aspect frappant du désordre contemporain dont souffre notre pays. La plupart des agresseurs sont de jeunes hommes alors qu'un nombre disproportionné de victimes sont des femmes et des filles. Les symptômes du désordre recouvrent des questions plus profondes qui ont trait à la masculinité, à l'identité et à l'intégration sociale des jeunes, questions qui se situent bien au-delà de l'horizon étroit du secteur du droit et de la justice et de ses organismes. Le VIH et le sida, force potentiellement destructrice dans la Papouasie-Nouvelle-Guinée d'aujourd'hui, sont étroitement liés à la manière dont nous traitons nos femmes et nos enfants. La mollesse du comportement des hommes et la faiblesse des élites font obstacle à un changement urgent de comportement²⁹.

Une base de données de l'Organisation mondiale de la Santé sur la violence contre les femmes (1984-1998) contenue dans le *Rapport 2000 sur l'état des enfants dans le monde* indique que 56,1 % des femmes ont été physiquement agressées, non compris les violences sexuelles ou le viol, ce qui en fait le deuxième taux mondial

²⁸ Gouvernement de la PNG et UNICEF 1997.

²⁹ Une société juste, sûre et sans danger : Livre blanc sur le droit et la justice en Papouasie-Nouvelle-Guinée 2007.

de violence contre les femmes. De nombreux travaux de recherche de la Commission de la réforme législative sur la violence domestique ont permis de constater qu'en moyenne deux épouses sur trois sont battues. Des travaux de recherche médicale ont montré que plus de la moitié des femmes interrogées avaient été victimes de violence sexuelle, de la part de leur mari ou d'autres hommes.

La violence de la part d'un partenaire intime, communément appelée en Papouasie-Nouvelle-Guinée « wife bashing » (correction de sa femme) est peut-être la forme la plus commune de violence domestique et de violence contre des femmes plus généralement. Dans une large mesure, les dispositions de droit pénal déjà en place en Papouasie-Nouvelle-Guinée permettent à l'État de réprimer des actes de violence contre les femmes. Il n'y est pas fait de distinction entre des actes de violence qui ont lieu dans le cadre d'une relation de famille et dans celui plus large de la vie communautaire.

En 1986, la Commission de la réforme législative a édicté des dispositions législatives faisant de la violence contre sa femme un délit, l'agresseur se voyant accusé, par exemple, de voies de fait ou de dommage corporel grave. La Commission appelait l'attention des services de police sur la nécessité de traiter sérieusement les voies de fait contre épouse, utilisant pour cela les chefs d'inculpation qui existent. En 1992, il a été demandé à la Commission de conclure ses travaux sur la violence domestique. Un rapport final a été établi qui faisait 54 recommandations pour suite à donner sur des domaines tels que :

- La nécessité d'engager des réformes législatives et des actions pour renforcer l'application de la législation pénale et l'action de la police;
- La nécessité d'engager des réformes législatives et des actions pour améliorer d'autres moyens de protection juridique en dehors du système de justice pénale;
- La nécessité de prendre des mesures pour maintenir le dynamisme des campagnes publiques de sensibilisation, des programmes d'éducation et des activités de formation professionnelle;
- La nécessité de prendre des mesures pour améliorer la fourniture de conseils aux victimes et aux agresseurs et nécessité de prendre des mesures pour améliorer les services, en particulier dans le domaine de la santé et de l'hébergement des victimes.

Le rapport a été présenté au Parlement, mais ni les recommandations de réformes législatives ni les recommandations d'élargissement de l'action n'ont été prises en compte par le Gouvernement. Au lieu de cela, l'attention portée par le Gouvernement à la violence domestique a substantiellement décru et l'élan pris par le changement s'est affaibli. La plupart des recommandations de la Commission de la réforme législative attendent encore leur mise en œuvre.

2.2 Code pénal (Délits sexuels et crimes contre enfants)

Le Code pénal traite tous les délits qui relèvent du Tribunal national. Les autres délits mineurs relèvent de la loi dite Summary Offences Act, qui régit les Tribunaux de district. En 2003, avec l'introduction de la loi sur le Code pénal (délits sexuels et violences contre enfants), la PNG a changé son régime en matière de voies de fait sexuelles par l'introduction d'une série de nouveaux délits classés

selon la gravité du dommage causé et intégrant les manières dont les femmes sont violentées. Des peines plus graves ont été introduites, l'immunité maritale qui avait jusque-là protégé les maris de l'accusation de viol a été levée et on en a fait de même pour l'exigence de preuve des faits.

La loi dispose qu'une personne qui commet un acte de pénétration sexuelle ou de toucher sexuel d'un enfant de 16 à 18 ans avec lequel la personne entretient une relation de confiance, d'autorité ou de dépendance est coupable d'un délit³⁰. Cette infraction vise spécialement les personnes qui ont la charge d'un enfant et qui ont le devoir de pourvoir à son bien-être. Ce peuvent être les parents, les beaux-parents, les parents adoptifs ou les tuteurs, un professeur, un catéchumène, un conseiller ou responsable de jeunes, un professionnel de la santé et un agent de la police ou gardien de prison. La défense la plus commune contre une accusation de délit sexuel commis contre un enfant est que l'accusé avait tout lieu de croire que l'enfant avait plus de 16 ans.

En vertu de la nouvelle loi, le délit de viol est maintenant reconnu comme un délit qui peut être commis par des hommes et des femmes et tous deux peuvent être les victimes et une femme peut aussi être coupable de viol si elle « pénètre sexuellement » une autre personne sans son consentement. Le fait d'être marié à la victime n'est plus un argument de défense pour l'accusé(e), ce qui fait de l'exemption maritale de viol prévue par l'ancienne loi une chose du passé. En vertu de la nouvelle loi, *une personne qui pénètre sexuellement une autre personne sans son consentement est coupable de viol. Peine prévue : jusqu'à 15 ans de prison et, quand un délit relevant de l'alinéa 1 est commis dans des circonstances aggravantes, l'accusé(e) est passible d'emprisonnement à vie*³¹.

L'article 223 de la loi concerne aussi l'inceste et dit que si la victime est un enfant de moins de 16 ans ou qui, âgé de 16 à 18 ans, est dans une relation de confiance, d'autorité et de dépendance par rapport à l'agresseur, l'agresseur commet un acte de pénétration sexuelle ou de conduite illégale. Un rapport sexuel incestueux avec une personne de moins de 16 ans ne saurait être consensuel et constitue de ce fait un viol incestueux ainsi qu'une pénétration sexuelle illégale d'un enfant. La peine prévue pour une pénétration sexuelle incestueuse d'un enfant de moins de 16 ans, que l'enfant soit un parent par le sang ou non, peut aller jusqu'à 25 ans de prison ou jusqu'à l'emprisonnement à vie si la victime, âgée de moins de 12 ans, est dans une relation de confiance, d'autorité et de dépendance par rapport à l'agresseur. Ainsi, l'accusation d'inceste voit sa portée élargie de manière à inclure non seulement les victimes appartenant à la famille la plus immédiate, mais aussi à la famille élargie à l'exclusion des enfants adoptés sauf s'ils sont d'une famille immédiate. Dans une large mesure, les dispositions de droit pénal déjà en place permettent à l'État de réprimer les actes de violence contre des femmes. La loi ne fait pas de distinction entre une violence commise dans le contexte d'une relation de famille et une violence commise dans le contexte plus large de la vie communautaire. Par exemple, la loi n'innocente pas de voies de fait un mari qui prétend qu'il « châtiât » ou « corrigeait » sa femme. De même, les amendements apportés au Code pénal revoient la définition du viol pour inclure une pénétration sexuelle sans consentement, que cela ait lieu au sein du mariage ou non.

³⁰ Art. 229E.

³¹ Art. 347 du Code pénal.

Ces amendements ont été introduits sous forme de Private Members Bill par la Ministre du développement des collectivités locales, Dame Carol Kidu, et ont été rédigés et votés avec l'aide et le lobbying du Comité d'action pour la famille et contre la violence sexuelle. Le vote des amendements par le Parlement a représenté une importante réalisation, en particulier du fait qu'ils battaient en brèche un certain nombre d'idées reçues concernant le droit qu'aurait un homme d'avoir des rapports sexuels avec sa femme. Dans le passé, les femmes soumises à un viol marital n'avaient aucun recours devant les tribunaux, mais maintenant le mari délinquant peut être accusé de viol. Toutefois, le peu d'empressement de la police à engager des poursuites dans le droit fil des amendements continue à faire problème, comme le fait la manière dont ces accusations sont traitées par les tribunaux de village.

2.3 Amendements à la loi sur la preuve pour aider les victimes de violence sexiste

Des réformes législatives ont été introduites pour surmonter la peur et l'humiliation que les victimes éprouvent souvent quand elles témoignent dans des affaires de viol et autres voies de fait d'ordre sexuel. Les amendements apportés à la loi sur la preuve, qui sont entrés en vigueur en 2003, disposent maintenant que les audiences dans les affaires de délits sexuels peuvent être interdites au public, que la victime peut être assistée par une personne quand elle fait sa disposition et que l'accusé n'est pas autorisé à contre-interroger la victime. Par ailleurs, il n'y a pas de limites aux types de questions qui peuvent être posées à la victime sur sa conduite sexuelle préalable et aucun élément de preuve n'est recevable quant à sa réputation sexuelle. S'il a été prouvé que ce n'était qu'une « vulgaire prostituée », le tribunal sera porté à ne pas écouter son histoire. L'accusé ne peut plus contre-interroger la plaignante personnellement, ce qui doit être fait par un avocat ou un procureur. En vertu des lois récemment amendées, la possibilité est donnée aux victimes de dire au tribunal ce qui devrait à leur avis être fait à l'agresseur.

La fourniture de preuve médicale de viol n'est pas obligatoire du fait que l'on reconnaît maintenant qu'il est presque impossible aux victimes de viol en PNG, dont beaucoup vivent dans des régions écartées ou dans des régions sans services de santé accessibles, de subir un examen médical aussitôt après et de faire établir un rapport de façon à obtenir une condamnation par le tribunal. Aux termes de l'ancienne loi sur le viol, il fallait produire des éléments de preuve, en particulier d'ordre médical, avant que le tribunal puisse prononcer une condamnation pour viol. Toutefois, ceci ne change rien à la charge de la preuve devant le tribunal, laquelle, dans toutes les affaires pénales en PNG, doit être « au-delà de tout doute raisonnable ».

La loi définit un enfant comme ayant moins de 18 ans et le tribunal dispose maintenant d'un plus grand nombre d'options pour faire qu'il soit plus facile à un enfant victime de délit sexuel de faire sa déposition devant le tribunal, par exemple en faisant venir un responsable de la protection des enfants ou un ami de l'enfant pour aider à traduire la déposition de l'enfant dans la langue officielle du tribunal. Il est maintenant possible de faire sa déposition par voie d'instruction ou par enregistrement vidéo.

2.4 Loi sur la gestion et la prévention du VIH/sida

La physionomie de l'infection par le VIH/sida en PNG suit celle de l'Afrique où, pour les mêmes raisons – viol, violence sexuelle sur enfant, violence domestique, pauvreté et prostitution – bien plus de femmes que d'hommes meurent du sida, beaucoup d'entre elles transmettant l'infection à leurs enfants à la naissance. D'après le Conseil national sur le sida, ce sont les filles de 15 à 19 ans qui sont le plus touchées par le VIH/sida, et cela à un taux quatre fois supérieur à celui des garçons du même âge. Les porteurs de l'infection sont le plus souvent des hommes qui peuvent ne pas savoir qu'ils sont déjà atteints et qui recherchent des filles plus jeunes dont ils espèrent qu'elles sont encore « propres »³².

L'adoption de la loi de 2003 dite HIV/AIDS Management and Prevention Act a donné effet aux droits de base reconnus dans le Préambule de la Constitution. Cette loi concerne la prévention de la propagation du VIH/sida et le traitement des pratiques discriminatoires à l'égard des personnes atteintes, ou que l'on suppose atteintes, du VIH/sida, ainsi que la protection de la santé publique et la poursuite de buts apparentés.

Toutefois, étant donné que l'épidémie touche en particulier les jeunes femmes à un rythme croissant, l'article 20 de la loi permet uniquement à une personne qui traite, soigne ou conseille une personne infectée d'informer le/la partenaire sexuel/le à la demande de la personne infectée. Cette information peut aussi être donnée si, de l'avis de la personne qui conseille la personne infectée, celle-ci a omis de procéder au changement de comportement approprié et qu'elle a également refusé d'informer, ou de consentir à informer, le/la partenaire sexuel/le.

La loi concerne aussi la transmission de l'infection de la mère à l'enfant, mais il n'y a rien qui s'applique à la transmission du VIH par une mère à son enfant soit avant, soit durant, soit après la naissance de l'enfant. Toutefois, la loi ne dit rien sur la violence ou la discrimination à l'égard d'un sexe.

2.5 Voies de recours pour le respect des droits des femmes

– Les tribunaux de village

Les femmes jouissent certes de l'égalité de droit pour saisir les tribunaux nationaux, mais faute de comprendre l'organisation de la justice et faute de disposer d'une aide financière pour demander réparation devant les tribunaux, il leur devient difficile de saisir la justice. Il y a longtemps que l'avocat commis au titre de l'aide publique a cessé de fournir une aide judiciaire dans les affaires de famille. Du fait de leur niveau inférieur d'instruction, d'accès à l'économie de marché, de mobilité et de pouvoir de décision, les femmes ont moins accès que les hommes à la justice. Une personne qui a été menacée de violence par une autre peut demander aux tribunaux de district d'exiger que l'autre personne souscrive à une « obligation de bonne conduite », qui n'est pas spécialement conçue pour la violence domestique. En réalité, très peu de femmes peuvent faire une demande d'ordonnance civile de ce type.

Les gens acceptent et respectent le droit coutumier, cependant, comme moyen de résoudre les différends. Les tribunaux de type formel, comme les tribunaux de district, ne signifient rien pour les gens des villages et des établissements urbains.

³² PINA Nius Online, 3 mai 2001.

Les tribunaux de village ont pour but de résoudre les différends d'une manière conforme au droit coutumier local et sont présents dans tout le pays, assurant, au niveau local, un système de justice accessible et économique. Ce système judiciaire, qui obéit au principe de réparation plutôt que de punition, est inscrit dans la législation et jouit du soutien des administrations nationale, provinciale et locale. Dans le tribunal de village, le droit coutumier prime toutes les autres lois sauf la Constitution.

Le rôle principal du tribunal de village est d'assurer la paix et l'harmonie et de tenter d'obtenir un règlement à l'amiable des différends et d'appliquer la coutume telle qu'elle est déterminée conformément à la loi de 1989 sur les tribunaux de village. Ceux-ci font beaucoup pour empêcher que de légers différends et conflits ne s'enveniment et, dans le cadre de leurs compétences, ils tentent de parvenir à un règlement par la médiation avant d'exercer leur pouvoir juridictionnel. Les magistrats peuvent imposer des amendes, délivrer des ordonnances de travail communautaire ou ordonner le paiement de réparation à la partie lésée.

En 2001, il y avait, semble-t-il, environ 1 100 tribunaux qui exerçaient leur juridiction sur 80 % de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. De toutes les institutions de l'État, les tribunaux de village sont les mieux placés, sous réserve des limitations de leur juridiction, pour offrir aux femmes protection contre une violence sexiste, pour réprimer les voies de fait de moindre gravité contre des femmes et pour ordonner le paiement de réparation quand des femmes sont victimes de violence. Toutefois, dans l'application du droit coutumier, ces tribunaux sont aussi, selon la teneur de cette loi et la manière dont elle est appliquée, en mesure de faire de la discrimination à l'égard des femmes et de leur dénier leurs droits.

Si les tribunaux de village peuvent connaître de différends sur les questions de dot, de garde des enfants et de problèmes d'ordre domestique, ils ne sont pas autorisés à prononcer la dissolution des mariages. Leur système pose aux plaignantes ou aux demandresses des difficultés particulières. Le mélange de pratiques « contemporaines traditionnelles » et de pratiques officielles de style occidental a souvent conduit à un traitement inégal des femmes devant ces tribunaux. La justice de réparation subordonne leurs droits à la protection contre la violence et au redressement des torts qui leur sont faits comme individus à l'objectif de rétablissement de relations harmonieuses à l'intérieur de groupes constitués dominés par les hommes et entre ces groupes.

Cette situation existe en dépit d'un amendement parlementaire à la *loi de 2000 sur les tribunaux de village* qui impose à chaque tribunal de compter une ou plusieurs magistrates (sur un total habituel de quatre ou cinq magistrats par tribunal). La révision du Manuel des tribunaux de village de 2003 demande clairement aux tribunaux de s'ouvrir aux femmes et de les traiter équitablement, mais les vieilles mentalités ont la vie dure. Un plus gros effort est fait dans le cadre de la Stratégie gouvernementale pour le secteur du droit et de la justice, qui analysera aussi l'expérience des femmes comme utilisatrices et comme membres actifs des tribunaux de village.

Les groupes consultatifs des tribunaux communautaires devront collaborer avec les tribunaux de village pour faire en sorte que les femmes y aient aisément accès et qu'il leur soit accordé l'égalité de statut et un traitement équitable. Ceci se fera par des programmes de formation structurés de manière à renforcer leur droit à avoir accès aux tribunaux de village, à se voir accorder l'égalité de statut et à être

traitées équitablement. Les tribunaux de village favoriseront et exprimeront les changements de mentalités à l'égard de la violence domestique, celle-ci devant être traitée comme voies de fait. Le secteur du droit et de la justice devra aussi former les procureurs et les magistrats à la nouvelle législation sur les délits sexuels et mettre en place un protocole médico-légal et des activités de formation sur la violence sexuelle.

2.6 Politiques et initiatives gouvernementales pour combattre une discrimination sexiste

2.6.1 Politique nationale de population

La politique nationale intégrée de population pour le progrès et le développement a été lancée le 5 juin 1991 par le Département des finances et du Plan. L'objectif clef de la politique était de réduire la croissance de la population et de la maintenir à un niveau soutenable en termes de ressources et de développement économique de la nation. La politique actuelle (2000-2010) traduit le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et souligne la nécessité de l'appliquer au niveau des provinces et des districts. La politique nationale de population reconnaît que la promotion de l'égalité des sexes et l'offre de chances aux femmes sont un aspect essentiel de l'édification nationale. La politique s'attaque à la discrimination en demandant au *Gouvernement de promouvoir et de soutenir le progrès des femmes, surtout en ce qui concerne leurs droits humains et leur liberté de choix en matière de procréation, ainsi que de soutenir et renforcer les organisations de femmes qui s'emploient à améliorer leur condition.*

L'objectif numéro 6 de la politique vise à *donner aux femmes de plus grandes possibilités de participer plus pleinement à la vie économique, politique, culturelle et sociale de leur communauté et du pays* et offre des justifications au lancement d'un certain nombre d'initiatives qui devraient non seulement renforcer la condition et la démarginalisation des femmes, mais aussi avoir des avantages directs pour la société et l'ensemble de la nation. C'est pourquoi la politique nationale de population définit quatre objectifs principaux à poursuivre. Les activités à entreprendre devaient inclure la modification du cadre juridique de façon à éliminer ce qu'il reste d'obstacles à l'égalité de participation des femmes au développement national, le Gouvernement continuant à mettre en place des programmes spéciaux pour garantir aux femmes l'égalité de chances dans l'éducation, l'emploi, le logement et les affaires. Des programmes conçus pour écarter les obstacles à leur indépendance économique, sociale et intellectuelle devaient être mis en place et renforcés.

2.6.2 Stratégie relative au secteur du droit et de la justice attentive au problème des sexes 2005-2010

Le cadre stratégique du secteur du droit et de la justice tient son pouvoir de la Stratégie de développement à moyen terme (2005-2010), de la Stratégie de réduction de la pauvreté (2003-2020) ainsi que de la Politique nationale du droit et de la justice et du Plan d'action de la PNG (2000). Conformément à l'objectif constitutionnel de développement humain intégral pour tous, cette stratégie vise à promouvoir l'égalité des sexes pour les employés et les usagers de tous les organismes du secteur du droit et de la justice. Ceci se fera au moyen de stratégies

d'amélioration du secteur pour l'aider à maximiser ses ressources humaines et à assurer de manière équitable des services au peuple de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La Stratégie intègre le développement de politiques d'équité et de pratiques qui permettront aux hommes et aux femmes de participer à égalité comme employés du secteur du droit et de la justice; elle permettra aussi de mettre au point et de soutenir une approche à base de droits humains pour mettre en œuvre sa politique et ses pratiques dans l'ensemble du secteur. L'acquisition de connaissances à l'échelle du secteur et l'intervention dans la prévention et la gestion du VIH/sida seront entreprises parallèlement au renforcement des relations entre les organismes du secteur et les organisations de la société civile pour favoriser un règlement non violent des différends. L'accès des femmes au système officiel de justice sera accru, leur expérience des initiatives de justice par réparation encouragée et les pratiques d'équité entre sexes analysées. La capacité nationale à fournir une information détaillée sur la situation des femmes et des hommes devant la loi sera renforcée.

La Politique nationale du droit et de la justice et Plan d'action fait de la justice par réparation un principe directeur pour la réforme du secteur du droit et de la justice en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Si la justice par réparation y possède un grand potentiel, il n'en est pas moins important d'éviter des initiatives de cette nature qui perpétuent des inégalités, y compris l'inégalité entre sexes. Pour cette raison, là où la justice par réparation et les comités de règlement informel des différends sont soutenus par le secteur formel, l'expérience que les femmes ont de la justice par réparation et des comités de règlement informel des différends devra être analysée.

2.6.3 *Être les meilleurs de nous-mêmes : Dire non à la violence sexuelle à l'égard des femmes*

Ce projet, qui doit être entrepris par le Département des collectivités locales, Direction de la parité des sexes, concerne la discrimination dans l'application des dispositions législatives sur le viol dans le mariage et les actes de violence sexuelle contre des filles. Actuellement, malgré la publication, en avril 2003, des dispositions législatives pénalisant le viol dans le mariage, il n'y a pas eu de poursuites qui aient abouti. De même, il n'y a eu que de rares poursuites pour violence sexuelle contre des filles qui aient abouti depuis les amendements apportés au Code pénal de 2003 (part. IV, sect. 2A et 2B).

Les obstacles clefs comprennent : 1) la méconnaissance de la pénalisation du viol dans le mariage et de la violence sexuelle contre des filles; 2) une apparente acceptation culturelle de la violence sexuelle dans certaines cultures, manifestation de gens en rupture avec les normes de leur village agissant souvent sous l'influence de l'alcool et de la drogue. D'autres travaux de recherche sont nécessaires pour déterminer le rapport avec la drogue, l'alcool et une conception des relations entre sexes et pour savoir si cela se produit plus souvent en milieu urbain que dans les villages; 3) sous-notification des cas de violence sexuelle à cause de 1) et 2) et par peur de faire état de violence sexuelle à la police; 4) discrimination systémique plus large à l'égard des femmes dans le secteur du droit et de la justice; 5) absence de services accessibles et appropriés pour répondre aux besoins des femmes et des filles qui ont été victimes ou qui risquent de devenir victimes de violence sexuelle.

Ce projet porte sur les domaines 1), 2) et 5) qui rendent les dispositions législatives sur le viol dans le mariage et l'agression sexuelle contre des filles connues et comprises des élites, des professionnels et paraprofessionnels ainsi que des hommes et des femmes ordinaires dans l'ensemble du pays et qui renforcent dans la population la prise de conscience des conséquences brutalisantes de la violence sexuelle. Le projet s'articulera avec le projet du secteur du droit et de la justice qui cherche à améliorer la sensibilité des magistrats des villages et des agents de l'ordre public aux questions d'égalité des sexes et aux dispositions législatives relatives à la violence sexuelle à l'égard d'un sexe.

Le projet prévoit aussi d'accroître les moyens d'action des travailleurs de première ligne dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'action sociale, et dans les secteurs non gouvernementaux pour fournir soutien et conseils aux femmes et aux filles qui ont été victimes de violence sexuelle et pour déterminer deux types de collaboration entre services qui peuvent diriger vers les services appropriés les femmes et les filles qui ont survécu à des violences sexuelles.

2.6.4 *Comité d'action pour la famille et contre la violence sexuelle*

Ce Comité est l'un des 12 comités sectoriels du Conseil consultatif d'exécution et d'analyse. Créé en 1998 sur décision du Conseil exécutif national, le Conseil facilite la communication entre le Gouvernement, le secteur privé, les ONG, les églises et les établissements universitaires et de recherche. Il est présidé par le Ministre du Plan et de l'exécution, mais c'est un organisme indépendant situé en dehors de la fonction publique.

Le rôle du Comité est de coordonner les activités dans chacun des domaines d'intervention, ce qui implique de travailler avec des douzaines de groupes constitués, avec financement de divers donateurs bilatéraux et multilatéraux. En dépit d'un personnel très réduit, le Comité a fait un précieux travail de nombreuses manières, à savoir : aider à la réforme de la législation sur les délits sexuels et la protection des enfants, promouvoir le projet de loi sur la protection de la famille, distribuer des documents d'initiation au droit, mettre sur pied des annexes du Comité d'action pour la famille et contre la violence sexuelle et élaborer des documents de formation et de sensibilisation, organiser des campagnes nationales de sensibilisation, spécialement durant les 16 jours d'action sur la violence contre les femmes, recueillir des données auprès de fournisseurs de services, arriver à faire pression pour la création de centres de soutien aux familles dans les hôpitaux et faire exécuter des travaux de recherche.

2.7 **Conditions sur les lieux de travail**

Le Parlement est actuellement saisi de la cinquième mouture d'un projet d'une loi intitulée *Industrial Relations Act* qui prévoit la mise en place d'un système de relations industrielles équitables et efficaces qui favorise le développement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ainsi que le bien-être et la prospérité de son peuple en donnant effet aux droits constitutionnels de liberté d'association, de liberté d'emploi et d'égalité des citoyens et qui interdit une discrimination dans l'emploi fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, la capacité, la situation matrimoniale, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, les opinions politiques, le fait d'être ou de passer pour être séropositif, l'extraction nationale ou l'origine sociale.

Cette loi interdit la discrimination, définie comme comprenant toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, la religion, les opinions politiques, l'extraction nationale ou l'origine sociale, le fait d'être ou de passer pour être séropositif ou sidéen, ce qui a pour effet d'annuler ou de compromettre l'égalité des chances ou de traitement dans l'emploi ou la profession. Elle interdit aussi la discrimination pour cause de harcèlement, et notamment de harcèlement sexuel, d'un(e) employé(e) ou demandeur/demandeuse d'emploi, et dit que tout employeur doit prendre des mesures, y compris l'élaboration et la communication de directives sur le lieu de travail, pour éliminer la discrimination et le harcèlement. L'égalité de rémunération veut dire que tout employeur doit payer à ses employés hommes et femmes un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Une Commission des relations industrielles de Papouasie-Nouvelle-Guinée sera établie pour surveiller l'application de cette loi et, sur les cinq membres, *un membre de la Commission devra être une femme*. Cette commission refusera de certifier un accord qui, de l'avis de la Commission, *contient des dispositions que la Commission n'aurait pas le pouvoir d'inclure dans une décision ou si l'accord contient des dispositions qui sont discriminatoires*.

2.8 Les femmes en prison

L'article 106 de la loi de mai 1995, dite *Correctional Service Act*, stipule que *les détenus hommes et femmes seront confinés autant que possible dans des établissements pénitentiaires séparés et que quand un établissement pénitentiaire est utilisé pour la détention de détenus hommes et femmes, la partie de l'établissement pénitentiaire consacrée aux détenues doit être entièrement séparée. Les détenues seront fouillées uniquement par une gardienne ou par un membre de sexe féminin et, s'il n'y en a pas, la fouille sera faite par un gardien en présence d'une femme* (art. 82). En vertu de l'article 39 concernant les enfants de détenues, à la demande d'une détenue qui est la mère d'un enfant, *le responsable de la prison pourra permettre que l'enfant vive avec la détenue dans l'établissement pénitentiaire si l'enfant n'a pas 3 ans et qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de vivre avec sa mère dans l'établissement pénitentiaire*.

Il y a actuellement 667 détenues dans 15 prisons pour femmes de Papouasie-Nouvelle-Guinée, le nombre le plus élevé (166) se trouvant dans la prison de Baisu dans la Région des montagnes de l'ouest, suivie par la prison de Bomana (110) dans le District de la capitale nationale, après quoi vient la prison de Buimo (80) dans la Province de Morobe. Sur le nombre total de détenues, près de 26 % sont emprisonnées pour homicide, homicide volontaire ou homicide involontaire, crimes qui pourraient être liés à des réactions à des violences domestiques ou sexuelles. D'après une étude de 2008 de Human Rights Watch, environ 65 % des femmes sont emprisonnées pour avoir tué une autre femme. Le vol représente 13,5 % de tous les chefs d'inculpation, la possession de drogues dangereuses 12 % et l'inobservation d'une ordonnance des tribunaux 10 %. Une analyse plus poussée d'un groupe représentatif de détenues, des lieux de détention et des chefs d'inculpation permettrait de comprendre les raisons de l'incarcération et les types de services dont disposent les femmes condamnées pour délits graves. Comme la plupart de ces femmes auront été jugées et condamnées dans des tribunaux de village, un examen des recours dont elles disposent au niveau des villages serait également à conseiller.

2.9 Domaines qui appellent une attention

Peine minimale et poursuites impératives assurent un traitement sérieux des actes de violence sexuelle contre des femmes. Toutefois, la PNG ne prévoit pas de poursuites impératives ou de peine minimale pour délit de violence sexuelle. En outre, la législation prévoit de laisser la coutume déterminer la peine, laquelle peut être réduite s'il y a eu pardon.

La mise en liberté sous caution, qui ne devrait pas être accordée s'il y a risque de violence sexuelle contre une victime, représente un droit sauf si le chef d'inculpation est grave. *La mise en liberté sous caution en cas de viol ne peut être accordée que par le Tribunal national ou la Cour suprême. On peut présumer qu'elle le sera sauf s'il s'agit de violence grave. Aucune exception n'est prévue pour les délits sexuels*³³.

Bien que la Recommandation générale 19 (qui concerne la violence contre des femmes) définisse la violence domestique comme une forme de discrimination qui empêche les femmes de jouir de leurs droits et libertés sur un pied d'égalité avec les hommes, la PNG n'a pas encore intégré les délits de violence domestique dans son droit pénal.

En vertu du Code pénal 1974, une femme qui cause la mort de son enfant de moins de 12 mois par un acte délibéré ou par omission dans des circonstances où son esprit était troublé par l'effet de la mise au monde de l'enfant ou par l'effet de l'allaitement consécutif à la naissance de l'enfant peut être reconnue coupable d'infanticide et punie comme si elle avait été reconnue coupable du meurtre involontaire de l'enfant³⁴. L'observation complète des dispositions de la CEDAW exige qu'un délit d'infanticide remplace une accusation d'homicide ou d'homicide involontaire et entraîne une peine réduite en raison de pressions sociétales qui conduisent des femmes à tuer leur enfant. Les femmes qui le font ne devraient pas être reconnues coupables d'homicide ou d'homicide involontaire.

Article 3 Le plein développement et le progrès des femmes

Les États parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes.

3.0 Politiques nationales

3.0.1 Politique de la femme

La politique nationale de la femme a été introduite et approuvée par le Gouvernement en 1991, réaffirmant l'objectif d'égalité, de participation et de développement humain intégral comme il est dit dans la Constitution nationale. Elle prévoit l'égalité de participation des femmes à toutes les activités, politiques, économiques, sociales, religieuses et culturelles. Cependant, comme il est dit dans le

³³ Loi de 1977 sur la mise en liberté sous caution, art. 4.

³⁴ Art. 301 1) a) b).

Rapport du Gouvernement de la PNG sur Beijing +5, la politique de la femme et les programmes de promotion de la femme ont généralement été vus comme un prolongement des anciens programmes de protection sociale qui accordent un faible degré de priorité aux projets relatifs aux femmes. L'appui au développement social et aux objectifs universels d'égalité des sexes, de justice et de droits de l'homme n'ont reçu qu'une maigre attention.

La politique était fondée sur un cadre « Femmes et développement » qui mettait l'accent sur le rôle des femmes dans le développement plutôt que sur le rôle et les relations des femmes et des hommes dans le développement. Le document accordait dignité et respect aux femmes en soulignant leur identité et les valeurs mélanésiennes et en faisant valoir leur mode de vie traditionnel. Il y avait une certaine contradiction à préconiser l'égalité des sexes tout en mettant en exergue les normes culturelles et les modes de vie traditionnels. L'une des principales initiatives de la politique était de promouvoir le recentrage intra-gouvernemental du problème des sexes avec la mise en place de bureaux de la parité des sexes et d'un personnel de promotion de la femme dans les services et les directions clefs. La politique sera revue en 2008 à la lumière des faits nouveaux intervenus au cours des 10 dernières années pour guider le tout récent Bureau de la promotion de la femme.

3.0.2 Programme d'action

Décennie d'action pour les femmes vers l'unité et la viabilité de la nation 1995-2000. Il s'agit d'une déclaration nationale issue de rapports provinciaux, de rapports d'ONG, du Plan de gestion en cinq ans de la Division de la femme et du rapport de pays sur le programme d'action pour la Commission de la condition de la femme des Nations Unies ainsi que de divers ateliers et assemblées consultatives. Le programme d'action réaffirmait la primauté de la Constitution nationale, renforçant en particulier les objectifs d'égalité et de participation ainsi que de développement humain intégral et de paix durable. Le programme d'action a été établi avec la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) et traduisait l'esprit de partenariat entre le Gouvernement et les ONG dans le désir de coordonner un cadre d'action reconnu nationalement pour la quatrième Conférence mondiale de Beijing et pour la prochaine décennie.

Aux termes du préambule, le Gouvernement de la PNG reconnaît officiellement les besoins et le potentiel des femmes par l'adoption de la politique nationale de la femme. Ceci est conforme à la Constitution nationale, dont le premier et le deuxième objectifs concernent le développement humain intégral et l'égalité ainsi que la participation et demandent en outre l'égalité de participation des citoyennes à toutes les activités politiques, économiques, sociales et religieuses.

Les principaux domaines de préoccupation sont les suivants :

- Santé;
- Éducation, formation et alphabétisation;
- Mécanismes de nature à promouvoir le progrès des femmes et le partage des décisions;
- Démarginalisation économique et possibilités et conditions d'emploi;
- Droits juridiques et humains (violence, pauvreté, paix, unité nationale);

- Culture et famille (jeunes femmes et filles et groupes spéciaux);
- Transport, abri, et eau et communications);
- Environnement et développement;
- Agriculture et pêche;
- Investissements étrangers ayant des incidences sur les femmes.

Cela demandait la mise en place des mécanismes ci-après pour la bonne application du programme :

- Comité consultatif interinstitutions sur la parité des sexes et le développement, qui s'est réuni à partir de 1997 (mais qui a cessé de fonctionner);
- Création de l'Office de la condition de la femme. Un projet a été présenté au Conseil exécutif national en 1998 et il a fallu 10 ans encore pour la création de l'Office.

Le programme d'action n'a pas été mis en place de manière efficace comme on l'avait initialement envisagé. En 1996, l'économie de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a commencé à se dégrader avec l'adoption d'un programme d'ajustement structurel FMI/Banque mondiale. Un des buts de ce programme était de réduire les dépenses budgétaires, qui avaient des incidences graves sur le secteur de la protection sociale. Avec les compressions majeures de budget en 1999, le Bureau de la parité des sexes et du développement, qui s'appelait alors Office national de la planification, avait perdu 70 % de son personnel³⁵. Les projets de promotion des femmes et en particulier le Plan quinquennal de gestion pour la Division de la femme ont dû être indéfiniment remis dans les tiroirs faute de financement.

3.1 Mécanismes institutionnels

3.1.1 Présence active des femmes dans l'Administration

En 1983, le Gouvernement de la PNG avait créé la Division de la condition de la femme dans ce qui était alors la Direction des affaires intérieures et de la jeunesse chargée du programme national de plein développement de la femme. Cette Division a supervisé la création d'un mécanisme d'action en direction des provinces doté de 20 agents de développement intégral des femmes nommés à cette fin et la mise en place d'une politique nationale de la femme en 1992.

La Division de la parité des sexes et du développement, qui avait pris la place de son prédécesseur, a été placée dans le Département du développement des collectivités locales qui a, après 2002, entrepris d'importants changements structurels qui ont eu pour effet de distraire des ressources d'importants domaines fonctionnels traditionnels. Ces changements ont eu des incidences sur le statut de la Division de la parité des sexes et du développement, laquelle est devenue en 2004 une annexe de la Division du développement des collectivités locales, adaptant ses responsabilités fonctionnelles de manière à opérer dans les limites des paramètres de la nouvelle politique. L'annexe met principalement l'accent sur la mobilisation sociale des femmes, la démarginalisation des femmes rurales, l'intervention dans la gouvernance des collectivités locales, les projets de démarginalisation économique et les programmes d'allègement de la pauvreté.

³⁵ *Rapport de la PNG sur Beijing +5, 2000.*

La Direction de la parité des sexes et du développement fait fonction de centre de coordination pour les questions relatives aux femmes et celles, plus larges, d'égalité des sexes à l'intérieur de la machine gouvernementale. Elle travaille surtout avec les administrations des provinces et des districts ainsi qu'avec d'autres directions gouvernementales; son travail consiste notamment à établir le rapport initial pour la CEDAW, à fournir des conseils pour des politiques sectorielles comme le Plan d'action des femmes dans le secteur minier, l'égalité des sexes dans l'éducation et la politique des sexes pour le VIH/sida avec le Conseil national du sida. La Direction a élaboré un programme national de formation sur les questions d'égalité des sexes pour exécution par l'intermédiaire de centres de coordination des districts dans le cadre de la mise en œuvre de la politique intégrée de développement des collectivités locales; elle représente le Gouvernement de la PNG dans les rencontres internationales sur les questions relatives aux femmes et elle offre des conseils techniques aux églises et aux organisations non gouvernementales, au Conseil national des femmes en particulier (qui est financé par le Gouvernement par l'intermédiaire du Département du développement des collectivités locales) et elle entreprend des activités de sensibilisation du public aux problèmes des femmes.

Le rôle de la Direction de la parité des sexes et du développement est :

- De fournir des mécanismes pour aider les directions et les agences à faire en sorte que leur politique, leurs programmes et leurs projets assurent l'égalité de chances aux femmes en tant que participantes et bénéficiaires.
- De voir comment évolue la condition des femmes par l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes qui les touchent;
- De coordonner la diffusion de l'information et d'appeler l'attention sur les questions relatives aux femmes;
- De promouvoir la fourniture de fonds suffisants pour les services et les programmes pour femmes;
- De déterminer et de coordonner les travaux de recherche et la collecte de données nécessaires pour la planification et les nouvelles initiatives d'action gouvernementale concernant les besoins des femmes;
- D'aider et de guider les fonctionnaires femmes des provinces dans l'élaboration et l'exécution de programmes en rapport avec les orientations nationales;
- De coordonner la recherche sur les nouvelles initiatives de politique mises en place par le Gouvernement et sur les besoins des femmes de Papouasie-Nouvelle-Guinée qu'il reste à satisfaire;
- De définir, développer et coordonner des activités de nature à renforcer la vie de famille et à accroître la participation des femmes au développement.

La Direction de la parité des sexes entreprend les programmes ci-après :

- *Aptitude des femmes à la direction* – Avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Direction de la parité des sexes entreprend l'établissement d'un réseau de femmes qui exercent des fonctions de direction et de gestion et ce réseau deviendra un répertoire de noms de ces femmes et d'organisations des femmes consignés dans une base centrale de données accessible au public. Vu les préoccupations suscitées par la nécessité

d'élever la représentation parlementaire des femmes, il a été décidé d'organiser un atelier englobant les quatre régions du pays. En avril 2007, un atelier pour candidates a été organisé avec le concours du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et du PNUD. Un total de 80 femmes qui aspiraient à devenir candidates ont participé aux trois jours de l'atelier, lequel a porté sur des questions telles que le fonctionnement du Parlement, la législation et les procédures électorales, le système de scrutin préférentiel limité et le rôle des membres du Parlement ainsi que la planification stratégique régionale. Ceci a été suivi par une évaluation – diagnostic postélectorale de la performance des femmes entreprise avec le concours du Conseil national des femmes.

- *Examen et élaboration des politiques* – L'élaboration d'une politique nationale de la parité des sexes pour remplacer la politique de la femme de 1990 est un autre domaine clef d'attention programmatique qui sera abordé avec examen du programme d'action de la PNG et du Plan stratégique national en cinq ans sur les femmes.
- *Violence domestique* – La Direction de la parité des sexes et du développement du Département du développement des collectivités locales entreprendra, avec le concours du Comité d'action pour la famille et contre la violence sexuelle, des consultations pour identifier et documenter des questions relatives à la violence sexuelle, aux préjugés culturels qui perpétuent les inégalités entre sexes, à l'alcool et à l'abus de drogue comme sujet de recherche pour en évaluer le plein impact sur la vie des catégories de population les plus vulnérables comme les femmes, les enfants et les personnes âgées. Il sera essentiel de faire intervenir les membres masculins des Conseils des administrations locales et les organisations qui s'occupent de la violence masculine.

3.1.2 *Le Bureau du plein développement de la femme*

En réduisant la taille de l'ancienne Division de la parité des sexes et du développement, il s'est produit un vide dans l'Administration pour traiter l'application des directives de la politique nationale de la femme, de la CEDAW et du suivi des conférences internationales et de l'application des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Gouvernement a, par la décision n° 84/2005 du Conseil exécutif national en date du 2 mai 2005, approuvé la création d'un bureau du plein développement de la femme comme structure unique pour renforcer la participation des femmes au développement en PNG l'accent étant mis sur l'élaboration générale de la politique. La déclaration de mission *fait valoir la participation accrue des femmes à la fois comme bénéficiaires et comme agents du développement social, économique, politique et culturel pour l'amélioration de leur qualité de vie et de celle de tous.*

L'intention du Conseil exécutif national était que le Bureau du plein développement de la femme, avec sa structure organisationnelle, consacrerait ses efforts à la formulation de conseils de politique sur les questions relatives aux femmes et à la parité des sexes par des projets de recherche appropriés et des programmes de développement attentifs aux besoins des femmes au niveau des services. Par ce type d'arrangements institutionnels, il tirerait le meilleur parti des

aptitudes des femmes par le maximum d'efforts qu'elles feraient pour participer davantage au développement.

Le Bureau du plein développement de la femme comprendrait deux divisions : un secteur social (santé, éducation, gouvernance, droit et justice) et un secteur économique (infrastructure, mines et environnement). Le Bureau aura au départ un personnel d'un maximum de 15 personnes dirigées par un Directeur exécutif. Il mettra l'accent sur un travail d'élaboration de politiques selon une approche globale et il veillera à ce que les organismes d'exécution continuent à élaborer et à exécuter des programmes dans l'intérêt des femmes. Le Bureau est en consonance avec la mise en œuvre de la Stratégie de développement à moyen terme de la PNG qui engage le Gouvernement à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes. Un important facteur qui contribue à la faiblesse actuelle du Gouvernement pour promouvoir l'égalité des sexes concerne l'incapacité de son appareil actuel à analyser et évaluer l'impact des programmes sur les femmes.

Ce bureau, établi en 2008, est chargé de ce qui suit :

- *Conseils de politique, exécution et recentrage de la question des sexes* – Il fournira des conseils clairs, exacts, bien documentés et autorisés aux Ministres et au Premier Ministre sur les implications et décisions de politique et de leurs résultats sur les sexes et il aura des consultations avec les services gouvernementaux pour examiner les nouvelles questions qui touchent les femmes, proposant des politiques de nature à générer des changements structurels pour améliorer la condition de la femme en PNG. Il devra coordonner la mise en œuvre des politiques entre secteurs gouvernementaux dans la mesure où cela concerne l'application de politiques gouvernementales relatives aux femmes et promouvoir la fourniture de possibilités d'emploi équitable aux femmes tant dans le secteur public que dans le secteur privé et suivre les progrès accomplis à cette fin. Le Bureau entretiendra des relations avec tous les services gouvernementaux en matière de conseils de politique, d'analyse et de suivi des politiques/programmes afin d'améliorer l'action du Gouvernement en faveur de l'égalité des sexes.
- *Recherche, suivi et évaluation* – Le Bureau fera faire des projets de recherche ou conduira des travaux réguliers de recherche sur des problèmes particuliers ainsi que sur les opinions et préoccupations des femmes en plus d'autres activités consultatives et il entreprendra une évaluation et un audit des budgets et des programmes de l'État pour en évaluer l'impact sur les femmes. Il préparera une déclaration sur le budget des femmes mettant l'accent sur leur situation socioéconomique comme instrument d'analyse pour appeler l'attention du Gouvernement et des parties prenantes intéressées sur la situation des femmes. Pour faciliter ceci, il établira une base de données qui contribuera à l'élaboration des politiques.
- *Engagements internationaux* – Le Bureau sera chargé de coordonner et de contrôler les engagements de la PNG et l'application de ses obligations, conventions et traités internationaux, comme la CEDAW, et sa participation aux rencontres internationales sur les femmes. Il établira aussi des rapports avec la Direction de l'aide étrangère au sein du Département de la planification nationale et de l'analyse pour entretenir une base de données, en suivre l'évolution et plaider pour une aide des donateurs à des projets conçus

pour promouvoir la condition des femmes et améliorer leur qualité de vie et celle de leurs familles.

- *Renforcement des partenariats* – L'établissement de partenariats avec les organisations non gouvernementales et d'autres organisations de la société civile, les organismes d'État et les catégories de professionnels est aussi un domaine clef de ses attributions. Le Bureau fournira aussi des conseils autorisés au Gouvernement sur les questions de politique et de développement relatives à la diversité des vues et des situations des femmes. Il renforcera le partenariat entre le Gouvernement et le Conseil national des femmes et d'autres organisations de femmes par la fourniture d'un soutien technique et financier pour accroître leur participation à la prise des décisions gouvernementales et il organisera des réunions régulières de consultation ciblées sur des questions prioritaires donnant aux organisations de femmes la possibilité de saisir directement le Gouvernement des questions qui les préoccupent.
- *Emplacement* – Pour que le Bureau puisse réaliser ce qui précède, il est indispensable de revoir la question de son emplacement et qu'il soit situé soit dans le Département du Premier Ministre, ou de préférence comme organisme officiel séparé faisant rapport au Premier Ministre.

3.1.3 Conseil national des femmes

L'organisme principal qui coiffe les organisations de la société civile est le Conseil national des femmes créé en 1975 après l'Année internationale de la femme et formellement reconnu par la loi de 1979 dite *National Council of Women Incorporation Act*. Le Conseil est formé en majorité de femmes rurales et comprend vingt Conseils provinciaux de femmes qui consistent en 89 conseils de district, 296 conseils de niveau local et 5 653 conseils de quartier, à quoi s'ajoutent neuf organisations nationales de femmes parrainées par des églises.

Les églises affiliées au Conseil comprennent : The Catholic Women's Association, United Church Women's Fellowship, The Anglican Mothers Union, Gutnius Lutheran Church Wokmeri, Evangelical Lutheran Church Workmeri, Dorcas Women's Federation, Apostolic Church of PNG Women's Council, EPCNG Women's Fellowship et the Christian Apostolic Women's Federation. Les ONG qui lui sont affiliées sont les suivantes: Wancef Women's Association, Ramu Sugar Women's Association, Bahai' Women's Association, Business & Professional Women, Women in Politics, Women In Media, PNG Nurses Association, Public Employees Association, Soroptomist International, United Women'Association, UPNG Women's Association et National Union of Students.

Les objectifs du Conseil national des femmes sont les suivants :

- Encourager les occasions d'entente entre femmes de Papouasie-Nouvelle-Guinée;
- Représenter le point de vue des femmes à tous les niveaux et les faire connaître au pays et favoriser la compréhension et l'échange de vues avec les organisations régionales et internationales pour les questions de commune préoccupation pour les femmes;

- Travailler en étroite coopération avec d'autres groupes et organisations et entreprendre ou participer, soit seul soit avec le concours d'autres personnes ou organismes, à toutes affaires ou autres activités de toutes sortes ayant pour objectif de bénéficier à l'ensemble de la communauté et aux femmes en particulier;
- Sauvegarder les valeurs culturelles traditionnelles de la PNG et défendre la famille et le mariage contre la violence.

En vertu des dispositions de la loi organique sur les administrations provinciales et locales, les membres du Conseil peuvent représenter le point de vue des femmes à tous les niveaux de ces administrations. Ces dispositions autorisent la présence d'une femme de chaque Conseil provincial des femmes dans toutes les assemblées provinciales, de deux femmes dans toutes les administrations locales rurales ainsi que de deux femmes encore dans toutes les directions urbaines locales.

Programmes :

La santé des femmes était un problème d'une importance capitale dans le Programme national d'action, en particulier la santé génésique et la planification familiale. Le Conseil entreprend des programmes de sensibilisations dans ce domaine et récemment l'accent a été mis sur le VIH/sida. On a également mis l'accent sur le partage de la prise des décisions, la formation des femmes intégrant leur participation à la prise des décisions à tous les niveaux. Par son réseau, le Conseil national des femmes a présenté la candidature de 296 femmes au niveau des administrations locales et 20 au niveau des assemblées provinciales. Le Conseil s'emploie aussi à promouvoir la démarginalisation économique des femmes par le National Women's Credit Scheme; toutefois, cette question n'a pas été convenablement traitée faute de ressources et de soutien technique.

Financement :

Le Comité national des femmes reçoit 100 000 kinas de la PNG (35 000 dollars des États-Unis) par an du budget ordinaire de l'État et est financé par le Département du développement des collectivités locales. Ce financement sert au paiement des coûts opérationnels du Secrétariat tels que salaires, indemnités des membres exécutifs, les quatre réunions annuelles de l'Exécutif national et les frais administratifs. Ces fonds, une fois approuvés par la Section financière du Département du développement des collectivités locales, sont débloqués tous les trimestres.

Le Conseil continue à souffrir d'une insuffisance de fonds, d'un manque de ressources humaines qualifiées et compétentes, du manque de responsabilisation et de la piètre qualité de la gestion. Mais il est encore reconnu comme la première des organisations de femmes du pays. Le FNUAP élabore actuellement un programme pour aider le Conseil à restructurer et à renforcer ses moyens d'action.

En théorie, le Conseil sert de passerelle structurée pour la transmission des activités de formation et d'information aux organisations de femmes du niveau national au niveau local. À son tour, il fournit aussi un système structuré de représentation par lequel le point de vue des femmes peut être recueilli et exprimé par un organisme coordonné.

Examen et révision de la loi sur le Conseil national des femmes

La loi de 1979 sur le Conseil national des femmes n'a pas suffisamment pris en compte l'évolution de la structure politique et socioéconomique du pays et les développements internationaux. Il a été convenu que la législation avait besoin d'être revue parce qu'elle comptait un certain nombre de lacunes, à savoir la mise en place d'une structure administrative claire pour la gestion de l'organisation et le manque de pouvoir financier. Il y avait aussi un manque de clarté concernant les rôles et les pouvoirs du Conseil et concernant les fonctions des conseils provinciaux, de district et locaux de femmes, et il n'y avait pas non plus d'articulation claire entre le Conseil et les institutions d'État et autres organisations compétentes. Les conseils provinciaux de femmes opèrent de manière autonome dans les provinces et un bon nombre d'entre eux le font avec succès.

L'examen de la loi a recommandé l'abrogation de la législation actuelle et son remplacement par un nouveau projet de loi prévoyant une structure administrative, des pouvoirs et des fonctions clairs et transparents, avec un système de poids et contrepois et des articulations très claires entre le Conseil et le Gouvernement et d'autres organismes. Il demande une séparation des pouvoirs et des fonctions entre les directions politique et administrative, et il prévoit l'obligation d'un financement annuel par l'État. Parce que le Conseil est une ONG-cadre, le projet de loi doit veiller à ce qu'il y ait une articulation étroite entre lui, le Gouvernement et les autres parties prenantes. Ses dispositions devraient également permettre au Conseil de remplir ses obligations à l'égard de conventions internationales comme la CEDAW.

Article 4

Accélération de l'égalité entre les hommes et les femmes

1. L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

2. L'adoption par les États parties de mesures spéciales, y compris de mesures prévues dans la présente Constitution, qui visent à protéger la maternité n'est pas considérée comme un acte de discrimination.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a intégré des mesures spéciales dans sa Constitution pour le bénéfice spécial, la protection sociale et le progrès des femmes³⁶.

4.0 Stratégie de développement à moyen terme 2005-2010

L'actuelle Stratégie gouvernementale de développement à moyen terme 2005-2010 vise à réaliser une croissance économique de qualité, mettant en valeur ses ressources naturelles pour la génération de revenus, améliorant l'infrastructure, élevant les niveaux d'instruction et assurant des services de santé primaires, maîtrisant la propagation du VIH, améliorant la vie rurale de manière à arrêter le

³⁶ Constitution nationale, art. 55 2).

flux migratoire rural-urbain, réduisant le niveau de pauvreté et contenant la croissance de la population. La Stratégie a adopté une approche proactive de l'égalité des sexes.

Appliquer une approche à base de parité des sexes signifie qu'équité et justice devraient prévaloir dans la distribution des ressources et des services conformément aux besoins des hommes et des femmes. Le travail réalisé sur différentes questions comme la gouvernance des collectivités locales, l'acquisition de savoir communautaire ou d'autres aspects du modèle intégré devrait garantir aux femmes la possibilité d'agir et de voir écarter les obstacles qui s'y opposent.

Les hommes, eux aussi, sont touchés par l'évolution des relations entre les sexes. Il faut que les programmes reconnaissent leurs besoins, qu'ils les fassent intervenir et qu'ils s'adressent spécifiquement à eux dans les cas appropriés. Il s'agirait par exemple de leur donner la possibilité de travailler avec des modèles identificateurs masculins sur des questions qui touchent à la violence domestique³⁷.

4.1 Représentation politique des femmes

La pratique d'une discrimination positive pour la représentation des femmes aux niveaux provincial et local est intégrée dans la loi organique sur les administrations provinciales et locales promulguée en 1995, qui prévoit la nomination de femmes dans ces instances. Elle permet à une représentante des femmes d'être admise à se présenter dans chacune des 20 assemblées provinciales et à deux femmes d'être nommées comme membre des administrations locales rurales et à une femme de l'être comme membre des administrations locales. Cette révision a vu une rapide augmentation de la participation des femmes aux niveaux provincial et local.

En 2001, la *loi organique sur l'intégrité des partis politiques* a été révisée et remplacée par l'actuelle loi organique d'octobre 2003 et l'Office d'enregistrement des partis politiques a été créé et les nominations correspondantes faites conformément à l'article 4 de la loi. Les deux tiers de sa composition comprennent les membres du Bureau constitutionnel, à savoir le Greffier du Parlement, le Commissaire aux élections, le Président de la Commission financière nationale et le Chargé des registres. Ces membres d'office comprennent aussi deux représentants des églises et des associations de femmes, qui ont pour rôle crucial d'assurer l'indépendance de la Commission d'intégrité en se tenant au-dessus de la politique des partis et de toute autre pression politique.

La loi devrait avoir accru les chances de représentation politique des femmes étant donné qu'en plus de leur attribuer une voix dans la Commission d'intégrité, elle stipule qu'une représentante du Conseil national des femmes doit faire partie du Central Fund Board of Management (CFBM). L'article 62 de la loi fournit des incitations financières aux partis politiques pour les amener à présenter des candidats femmes. La loi dit que si une candidate obtient 10 % des voix dans sa circonscription, le CFBM est tenu de rembourser 75 % des dépenses de sa campagne. L'article 83 sur le financement des candidates encourage *les partis politiques enregistrés à soutenir ou à présenter la candidature de candidates à une élection au Parlement par la fourniture d'une incitation financière sous la forme*

³⁷ Politique intégrée de développement communautaire, Département du développement des collectivités locales, juillet 2007.

d'un remboursement de 75 % de 10 000 K au parti politique dont la candidate obtient 10 % des voix lors de cette élection. Cet article a été modifié par l'adjonction de ce qui suit : 3) « Le pourcentage de voix dont il est fait état à l'alinéa 1) comprend les voix primaires et préférentielles si elles sont comptées »³⁸.

Au niveau régional, le *Programme du Pacifique pour le renforcement de la coopération et de l'intégration régionales* approuvé en octobre 2005 lors de la réunion des dirigeants politiques des îles du Pacifique, qui indique la voie à suivre pour la région dans les 10 années à venir, donne *l'amélioration de l'égalité des sexes* comme un de ses objectifs stratégiques³⁹. Il définit notamment comme une de ses initiatives au cours des trois premières années au titre de son objectif de « bonne gouvernance » *d'élaborer une stratégie tendant à soutenir la démocratie participative, la prise consultative des décisions et le processus électoral*⁴⁰, dans laquelle les femmes et autres groupes sont mieux incluses. Tous les pays insulaires et Territoires du Pacifique ont approuvé le *Programme d'action révisé du Pacifique sur le progrès des femmes et l'égalité des sexes 2005-2015*, qui se donne au nombre de ses objectifs la *pleine participation des femmes à la prise des décisions politiques et publiques*. Un des objectifs à ce titre est d'assurer *une participation équitable des femmes et des hommes à la vie publique par l'augmentation du nombre de femmes nommées et élues à des fonctions publiques*.

Un projet de discrimination positive élaboré par le Ministre du développement des collectivités locales et présenté au Conseil exécutif national de la PNG en vue de modifier les articles 101 et 102 de la Constitution concernant la composition du Parlement a été approuvé en juin 2008 et il recommande aussi la rédaction d'une loi organique sur l'égalité des sexes. Ces articles permettent à trois membres dont la candidature a été présentée d'être élus par une majorité absolue des *deux-tiers des voix*, le projet proposant de porter le nombre à quatre pour permettre à une femme de chacune des quatre régions de présenter sa candidature au Parlement jusqu'aux prochaines élections nationales prévues pour 2012.

Comme un amendement à la Constitution exigerait un débat du projet au Parlement et qu'il retarderait la décision pour la reporter au-delà du cycle budgétaire actuel, le Premier Ministre, le Premier Ministre adjoint et la Ministre du développement des collectivités locales ont décidé de s'en tenir aux trois sièges déjà prévus par la Constitution. Ceci portera la représentation des femmes dans l'actuel Parlement à 4 en 2009.

4.2 Politique d'égalité des chances dans l'emploi

En 2004, un examen de la Gendarmerie royale de Papouasie-Nouvelle-Guinée (RPNGC) demandé par le Gouvernement a permis de constater *qu'elle était largement inefficace. Elle n'a pas été en mesure de faire face à l'incidence croissante des actes de violence et de mettre fin à des comportements peu*

³⁸ Questions de politique relatives aux élections en PNG, loi organique sur l'intégrité des partis politiques et des candidats, Commission de l'intégrité des partis politiques et des candidats, p. 10.

³⁹ Adoptés par la neuvième Conférence triennale des femmes du Pacifique tenue à Nadi, Fidji, du 16 au 19 août 2004 et par la deuxième Réunion des Ministres du Pacifique sur les femmes tenue à Nadi, Fidji, les 19 et 20 août 2004, comme actualisation du programme initial d'action 1994 pour le progrès des femmes.

⁴⁰ PIFS, 2005 : 18.

*professionnels et contraires à la morale de la part de certains de ses membres, ce qui lui a fait perdre la confiance de la population et du Gouvernement*⁴¹. Des programmes financés par l'Agence australienne de développement international (AUSAID) ont été entrepris pour former la police au problème des sexes, à la violence familiale et au VIH/sida afin de lui faire prendre davantage conscience des problèmes de parité des sexes dans l'administration des lois et de la justice.

Le RPNGC Corporate Plan 2002-2007 veut s'assurer que les membres de la Gendarmerie royale ne sont pas désavantagés par la race, la religion ou le sexe. *Notre but est de faire que ce soient les personnes les plus qualifiées qui soient choisies pour l'attribution des postes, l'avancement, le transfert et les missions spéciales. Trop longtemps, le wantokism a signifié que beaucoup de personnes recevaient des avantages immérités et il sera mis fin à cette pratique. Les femmes jouent aussi un rôle important dans la gendarmerie. Nous avons l'intention de veiller à ce qu'elles jouissent de l'égalité des chances en matière de nomination, de formation et d'avancement.*

Le plan a rappelé que les cinq dernières années ont vu une réduction du niveau de criminalité dans certaines parties du pays; il restait toutefois davantage à faire pour assurer la sécurité des femmes et des enfants. L'action de la police au niveau des collectivités était considérée comme un *phare pour la gendarmerie et cela continuera à être l'une de ses stratégies majeures, en association avec les collectivités, pour continuer à y améliorer le niveau de sécurité.*

En mai 2008, la Gendarmerie royale de PNG a engagé deux nouvelles politiques pour promouvoir l'égalité des sexes et une prise de conscience du VIH/sida dans la police. La politique d'égalité des chances dans l'emploi couvre tous les aspects de l'emploi, y compris le recrutement et la formation, le salaire et les indemnités, les perspectives de carrière et autres possibilités présentes dans le travail, non seulement pour engager davantage de femmes dans la police, mais aussi pour remédier à la discrimination systémique à laquelle elles sont soumises en matière d'avancement. En raison du désavantage que connaissent les femmes dans la police, le RPNGC a, en collaboration avec l'université Divine Word, créé le Diploma of Women in Public Sector Management Course.

4.3 Développement du secteur privé

Il y a aussi des exemples d'entreprises du secteur privé qui favorisent l'égalité des sexes et l'emploi des femmes. Le National Provident Fund a imprimé et distribué des affiches antidiscrimination. Le programme lancé par le journal national pour inciter les étudiantes à poursuivre leurs études jusqu'au bout a obtenu le soutien de plusieurs entreprises. Ces initiatives ont contribué à montrer aux avocats de l'égalité des sexes dans le Gouvernement et la société civile qu'il existe des possibilités non négligeables d'arriver à promouvoir la prise en compte de l'égalité des sexes dans le développement du secteur privé.

⁴¹ *Rapport du Comité d'examen administratif de la RPNGC au Ministre de la sécurité intérieure, à l'Institut des affaires nationales et au Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, septembre 2004.*

Article 5

Rôle des sexes et stéréotypes

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour :

a) Modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autres type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes;

b) Faire en sorte que l'éducation familiale contribue à faire bien comprendre que la maternité est une fonction sociale et à faire reconnaître la responsabilité commune de l'homme et de la femme dans le soin d'élever leurs enfants et d'assurer leur développement, étant entendu que l'intérêt des enfants est la condition primordiale dans tous les cas.

5.0 En PNG, la Constitution reconnaît la légitimité du droit coutumier à condition, toutefois, qu'il ne contrevienne pas à l'exigence d'humanité, qu'il n'aboutisse pas à de l'injustice ou qu'il ne soit pas contraire aux intérêts d'un enfant de moins de 16 ans⁴². Bien qu'il existe une disposition prévoyant une certaine protection contre la discrimination, rien ne garantit que l'égalité entre les hommes et les femmes prévale sur la coutume, les pratiques traditionnelles discriminatoires à l'égard des femmes étant légitimes dans certains cas.

Les lois coutumières varient beaucoup d'une région à l'autre et elles ne cessent de changer et d'évoluer. S'il n'y a jamais eu d'audit des coutumes pour déterminer celles qui peuvent être contraires à la Constitution et aux obligations que la CEDAW fait à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, certaines décisions des tribunaux de village ont été combattues avec succès dans les tribunaux nationaux au motif que le droit coutumier qui était appliqué était discriminatoire et donc contraire à la Constitution.

5.1 Le rôle dominant de « l'homme fort »

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est une société largement patriarcale. Le rôle du père comme chef de la famille est profondément ancré dans la coutume à cause de la complexité des relations familiales et extra-familiales et des liens culturels. Comme les fils sont considérés comme de futurs chefs de famille, leur place et celle des enfants de sexe masculin dans la famille acquiert plus de valeur. Toutes ces relations conduisent au bien-être général et à la survie du clan et de la tribu comme communauté et de l'individu au sein du groupe. C'est seulement par suite de son occidentalisation que la PNG est conduite à juger le bien-être de l'individu en tant que tel supérieur à celui de la communauté.

Le patriarcat joue un rôle important dans les systèmes formel et informel de pouvoir. La Chrétienté a apporté avec elle une idéologie qui glorifie l'autorité de l'homme. Si sa propagation a aidé les femmes à assumer des responsabilités dans l'église comme directrices de prières, d'autres ont acquis une formation comme agents de santé. Ceci a affirmé la prééminence de l'homme et les rôles traditionnels de la « Meri » ou femme comme auxiliaire obéissante.

⁴² Customs Recognition Act 1963, art. 3.

La notion de prééminence de « l'homme fort » est étroitement liée au manque de visibilité des femmes dans des rôles de direction et dans la vie publique. Le système de dominance de « l'homme fort » repose communément sur le modèle « Guerrier, Pourvoyeur et Prêtre ». Les hommes forts se sont affirmés comme chefs par la distribution de richesses et par leur attention aux préoccupations de leur peuple. Le système de prééminence de l'homme fort est fortement associé à la masculinité, à la force, au pouvoir et à la richesse et c'est pourquoi on s'attend à ce que les chefs soient des hommes. L'exercice d'un rôle dominant s'acquiert de soi-même ou par héritage selon les traditions de la société et il présente un caractère transactionnel fondé sur l'endettement et des réseaux d'échanges de biens.

Même dans les sociétés matrilineaires, il y a une domination des hommes qui, certes, estiment les femmes et tiennent compte de leurs points de vue dans la prise des décisions, mais au bout du compte ce sont eux qui détiennent le pouvoir. À Bougainville, par exemple, les hommes qui dirigeaient les institutions modernes faisaient peu de cas de la contribution des femmes au processus de paix et à l'économie domestique et locale. Les hommes, dans les sociétés matrilineaires, ont un comportement patriarcal parce que ce sont encore des chefs, de sorte que, si la descendance et la propriété de la terre se transmettent par les femmes, le droit de diriger demeure l'apanage des hommes.

Un rapport de la Banque mondiale de 1998⁴³ notait que la participation des femmes à la direction des affaires en tant que chefs individuels et représentantes de leur lignage a diminué en un siècle avec l'introduction de structures coloniales et missionnaires de type fortement patriarcal. L'organisation de la politique locale par l'État a de toujours exclu les femmes. Les hommes interviennent maintenant dans l'administration de tous les intérêts des femmes et les femmes commencent à se définir en fonction de leur sexe comme non participantes à la politique dans sa structure actuelle. L'introduction de structures organisationnelles avec accent exclusif sur l'autorité de l'homme a réduit encore plus la place des femmes dans la société. La tradition les a placées, dans de nombreuses communautés, dans une situation qui se rapproche le plus de celle de « jural minor » du droit anglais, à savoir qu'on ne les jugeait pas capables de représenter elles-mêmes leurs propres intérêts et qu'elles étaient soumises à l'autorité des hommes de la famille⁴⁴.

Le modèle de l'autorité de « l'homme fort » fondé sur le concept de redistribution est devenu le modèle du parlementaire élu. Les activités politiques sont programmées et les décisions prises dans la Haus Tambaran – le Parlement. Haus Tambaran renvoie à la maison des esprits ancestraux dans laquelle les hommes s'assemblaient pour pratiquer leurs rites secrets. On l'utilise aussi comme maison d'homme dont l'accès est strictement interdit aux femmes. Le Parlement national est appelé Haus Tambaran et il est architecturalement conçu comme une maison d'hommes de la tribu des Sepik ou haus man qui, traditionnellement, appartenait exclusivement aux hommes et eux seuls pouvaient s'y assembler pour débattre de questions d'hommes. Ainsi, le symbole même du Parlement est exclusif dans sa notion d'exercice de l'autorité et ne se prête pas de ce fait à une participation des femmes.

⁴³ Analyse du problème des sexes en Papouasie-Nouvelle-Guinée, Banque mondiale 1998.

⁴⁴ Ibid.

5.2 « Dava » – le « prix de la mariée »

En droit coutumier, les parents et les membres du clan négociaient les échanges d'ordre matrimonial. Ainsi, s'ils souhaitaient s'allier aux hommes d'un autre clan, ils pouvaient arranger un mariage avec un homme de ce clan. Traditionnellement, on traitait la question du dommage causé à une femme par une offre de réparation aux hommes dont les droits qu'ils avaient sur elle avaient été violés de ce fait – son père, son mari, ou son frère. Le rétablissement de la paix entre les groupes était primordial et la réparation pouvait même impliquer de donner des filles en mariage.

La plupart des échanges d'ordre matrimonial comportaient plusieurs phases – le mariage n'était pas un événement fixé dans le temps entre deux personnes – c'était une série d'échanges de biens et l'acquittement d'obligations par les deux parties et, après l'échange final qui marquait l'accomplissement des formalités, commençait un processus ininterrompu d'échanges et d'obligations réciproques. Le système de « dava » protégeait en fait les femmes. Le problème est né de la commercialisation du « prix de la mariée » et de l'intermariage entre tribus dont les coutumes diffèrent quant aux droits des femmes, des veuves, des enfants, etc.

Le système du « prix de la mariée », qui est un échange de biens entre la famille du nouveau marié et celle de la nouvelle mariée, se pratique encore beaucoup en PNG, en particulier dans les sociétés des régions de montagnes et les sociétés côtières papouanes. Avec le temps, d'autres groupes ethniques ont adopté cette pratique. L'idéologie de cette pratique repose sur le désir des familles de s'unir au sein d'alliances coopératives – en vue d'échanges futurs de mariages, de commerce ou d'autres activités. La nature des échanges et leur montant peuvent varier d'une société à l'autre, mais la constante, ce sont les cochons. Le « prix de la mariée » est une forme traditionnelle de la dot donnée par le marié et sa famille et parents à la famille et aux parents de la mariée. Le prix est fixé par la famille de la mariée et une contrepartie en est donnée par le marié et sa famille et la somme est ensuite distribuée entre les membres de la famille de la mariée, les oncles maternels en recevant une part parce qu'ils sont consultés pour le mariage et que ce sont les oncles les plus importants de la mariée.

L'économie marchande se répandant, le coût du mariage a augmenté dans la plupart des groupes ethniques, évolution sociale qui a eu de nombreuses conséquences négatives. Une enquête de 1996 sur les ménages, conduite dans le cadre de l'évaluation de la pauvreté en Papouasie-Nouvelle-Guinée, a permis de constater que le paiement des dépenses de mariage et de « prix de la mariée » représentait une dépense significative des ménages – presque deux fois le montant des frais de scolarité. Les adaptations modernes de la coutume du prix de la mariée ont continué à entraîner une chosification des femmes.

Si la coutume a besoin d'être analysée et régulée, il faut prendre garde à sa suppression parce qu'elle fait partie du liant social et du filet de sécurité de la société. Certaines personnes s'en détachent progressivement et certains jeunes refusent d'introduire le paiement d'un prix de la mariée dans leurs relations.

5.3 Polygamie

Les liens des hommes avec leurs parents maternels ont joué un rôle fondamental dans le fonctionnement du système social. Si les transactions publiques

étaient largement l'affaire des hommes, le rôle des femmes comme productrices d'aliments et d'enfants était hautement prisé même si les hommes en contrôlaient la production.

Dans la plupart des sociétés de PNG, la polygamie vise à élargir l'accès d'un homme à des ressources productives – davantage de jardins, davantage de cochons et davantage d'enfants – et servait à satisfaire ses besoins sexuels durant la grossesse d'une de ses femmes et la période d'abstinence post-partum. Le droit traditionnel reconnu aux hommes d'avoir plusieurs femmes a été dénaturé par l'économie marchande, qui voit les hommes prendre d'autres femmes et d'autres amies sans subvenir à leurs besoins. Beaucoup de maris ont plus d'une partenaire, mais si une épouse leur conteste ce privilège, elle s'expose au risque d'être battue⁴⁵.

Ce qui est plus commun maintenant, c'est la promiscuité sérielle plutôt que la polygamie traditionnelle.

5.4 Stéréotypes de la femme dite « bonne »

Les normes relatives à leur sexe limitent aussi ce que les femmes « bonnes » sont censées savoir sur le sexe et la sexualité, de sorte qu'elles sont moins capables de déterminer exactement leur niveau de risque d'infection par le VIH et par maladies transmises sexuellement et d'apprendre à se protéger de l'infection. Il leur faut compter sur leur mari pour s'informer de ces choses, mais beaucoup de maris sont tout aussi ignorants que leur femme.

Quand une femme devient séropositive, les mythes qui ont cours à ce sujet conduisent à sa stigmatisation par la communauté. La crainte des conséquences d'un diagnostic positif empêche certaines femmes enceintes d'accoucher dans un établissement de santé et beaucoup de celles qui sont reconnues séropositives ne vont pas ensuite le dire à leur partenaire ou rechercher des méthodes pour empêcher de transmettre leur maladie à leurs bébés parce que cela ferait connaître leur état. Actuellement, seule une faible proportion de femmes enceintes subissent un test de dépistage du VIH. La raison en est que les femmes passent pour être « porteuses » du VIH. Les femmes séropositives dont l'état est connu risquent davantage d'être violentées, abandonnées ou même tuées. Même si elles ont été infectées par leur mari, elles passent pour des « mauvaises » femmes qui ont recherché des relations sexuelles en dehors du mariage ou qui ont monnayé leur sexe⁴⁶.

5.5 « Correction » de sa femme

Il est de tradition de faire aux femmes une violence qui est contraire aux valeurs communautariennes des femmes et des hommes et de leurs activités. La violence domestique ou à l'égard d'un partenaire est très commune en PNG et on a calculé que cela concernait 70 % des femmes. L'évolution de la nature de la famille élargie et la nécessité de redéfinir les relations et le rôle attendu de chacun dans une famille peu nombreuse sont peut-être cause d'une aggravation de la violence domestique. La violence à l'égard d'un partenaire, y compris la violence domestique entre époux, passe maintenant pour être la marque d'une augmentation du risque d'infection transmise sexuellement et de VIH.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Familles et enfants atteints du VIH/sida et autres enfants vulnérables en Papouasie-Nouvelle-Guinée, étude commandée par USAID, 2002.

Il est presque impossible d'obtenir des statistiques fiables sur les taux de violence de ce type en PNG, car il n'en est pas recueilli – exemple, peut-être, de son acceptation comme coutume et de l'invisibilité des femmes. En 1986, la Commission de la réforme législative a adopté une loi faisant de la brutalisation de sa femme un délit punissable. Les lois modernes de la PNG l'ont bien condamnée comme délit punissable, mais les agresseurs sont accusés uniquement de délits tels que voies de fait, dommage corporel grave, etc. La Commission a appelé l'attention sur l'obligation faite aux agents de la force publique de traiter sérieusement les violences contre épouse, en utilisant les chefs d'inculpation qui existent. Malgré cela, les femmes n'ont pas habituellement recours à la loi, surtout parce que cela est encore considéré comme une affaire de famille privée.

5.6 Chasse aux sorcières, sorcellerie

En dépit du fait que le christianisme est une force puissante en PNG, beaucoup de gens croient encore au pouvoir des esprits des ancêtres de toucher les vivants et au pouvoir (bon et mauvais) de la sorcellerie, car cela explique souvent l'inexplicable, avec des décès et des maladies de cause mystérieuse souvent attribuée à des mauvais sorts et à des sorciers que l'on soupçonne et que l'on accuse souvent et que l'on tue ensuite. Le nombre de victimes féminines semble avoir augmenté dans certains endroits; il s'agit habituellement de femmes âgées de peu de valeur économique pour le village. En 2007, des femmes de la région des montagnes ont été tuées comme sorcières parce qu'on croyait qu'elles avaient causé un accident de route mortel.

Les personnes atteintes du VIH/sida sont souvent vues comme victimes de sorcellerie parce que beaucoup ne comprennent pas comment cette maladie se propage et, à mesure que les cas de VIH se sont accrus, les meurtres pour sorcellerie ont doublé. Les villageois peu instruits qui vivent dans des vallées de montagnes reculées attribuent le nombre croissant de décès par le VIH/sida, non pas à la promiscuité ou au manque de préservatifs, mais à des esprits malfaisants. Exprimant les préoccupations quant à l'augmentation des agressions contre des femmes âgées et au fait que les interrogatoires sont souvent faits par des hommes jeunes, le Ministre du développement des collectivités locales a, en 2003, cherché à réunir des fonds pour le compte de deux médecins chargés d'examiner cette nouvelle forme de sorcellerie représentée par les chasses aux sorcières, qui résultent peut-être d'une confusion de la sorcellerie avec des croyances religieuses de type fondamentaliste

Article 6 Exploitation des femmes

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes.

Les États parties sont tenus de réprimer toutes les formes de trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes, les articles 2 et 11 exigeant l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans l'emploi. Ensemble, ces articles imposent de protéger les travailleurs du sexe contre l'exploitation tout en leur accordant les droits et la protection dont jouissent les autres travailleurs.

6.0 Les travailleurs du sexe

Beaucoup de travailleurs du sexe opèrent en toute indépendance et beaucoup pratiquent un commerce du sexe transactionnel. On a, depuis sa construction, associé la grand-route des régions de montagnes à une pratique commerciale du sexe. Une étude de l’OMS sur le commerce du sexe pratiqué le long de la grand-route au milieu des années 90 a fourni de nombreux exemples de pratiques sexuelles commerciales et transactionnelles, dont certaines avaient été plus ou moins organisées en commerce. On ne manque pas d’exemples de femmes attirées dans des camps de forestiers, dans des exploitations minières, dans des usines de poissons et dans de nombreux autres îlots économiques en milieu rural, en particulier les jours de paie, pour se vendre aux hommes. La plupart sont des travailleuses du sexe freelance qui opèrent à partir de lieux publics appropriés, d’autres le faisant à partir de résidences particulières⁴⁷.

Les travailleurs du sexe interrogés dans le cadre d’une étude récente ont dit avoir commencé jeunes (âge médian, 16 ans pour les habitués des grand-routes et 17 ans pour les autres) à proposer des services sexuels, beaucoup se sont mariées à un jeune âge (17 ans dans les deux cas) et beaucoup avaient divorcé peu après.

Les femmes font également état de violence physique et de violence sexuelle, trois sur quatre ayant subi des contraintes sexuelles et ayant été forcées d’avoir des rapports sexuels quand elles n’en avaient pas envie (74 % des habituées des grand-routes et 73 % pour les autres). Un tiers des deux échantillons ont dit avoir été violés et près de la moitié avoir subi des violences physiques⁴⁸.

6.1 Dispositions juridiques

Il n’est dit nulle part dans la loi que la prostitution ou le proxénétisme est un délit. La Commission de la réforme législative, établie en 1974, a engagé son projet de réformer l’ensemble du système de droit pénal et, en ce qui concerne la prostitution, elle a jugé les lois en vigueur très peu satisfaisantes. La loi de 1977 dite *Summary Offences Act* dispose qu’une personne qui sciemment vit en totalité ou en partie de gains de prostitution est coupable d’un délit⁴⁹. La PNG pénalise la complicité en matière de travail du sexe et l’exploitation de locaux organisés à cette fin. Suivant les recommandations du Plan national à moyen terme pour le VIH/sida 1988-2002, le Conseil national pour le sida a continué à faire pression de diverses manières pour la dépénalisation de la prostitution.

Cette loi a priorité sur celle dite *Police Offences Ordinance* d’avant l’indépendance qui disposait que toute prostituée qui racole, importune ou accoste toute personne aux fins de prostitution, ou qui déambule aux fins de prostitution sur toute rue, route, avenue ou place publique ou qui peut être vue ou entendue par toute personne passant par là est coupable d’un délit⁵⁰, mais il y a eu des cas où des locaux ont fait l’objet d’une descente de police et où des travailleurs du sexe ont été arrêtés, détenus, intimidés ou malmenés. La victimisation des travailleuses du

⁴⁷ *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne pour le développement international, Banque mondiale 2007.

⁴⁸ UNGASS 2008 Country Progress Report, Papouasie-Nouvelle-Guinée.

⁴⁹ Art. 55 1).

⁵⁰ *Police Offences Ordinance*, art. 38.

sexe, en particulier, s'est clairement manifestée en 2004 quand une descente de la police sur un bordel s'est traduite par la prise de 72 travailleurs du sexe hommes, femmes et enfants. Ils ont été arrêtés et les femmes mises en détention, mais les hommes ont été relâchés parce que la loi ne concerne pas les travailleurs du sexe masculin.

Une protection spéciale est accordée aux enfants de moins de 18 ans par la loi de 2003 dite *Criminal Code (Sexual Offences and Crimes Against Children Act)*, loi qui concerne toute une gamme de délits contre l'exploitation des enfants. La loi modifie le Code pénal afin, notamment, de protéger les enfants contre les abus sexuels et leur exploitation sexuelle à des fins commerciales, y compris la prostitution d'enfants. La loi pénalise, et les personnes qui pourvoient à la prostitution d'enfants ou qui l'autorisent, et les personnes qui sont clientes. Cette loi était l'aboutissement du travail du Comité d'action pour la famille et contre la violence sexuelle.

La loi définit aussi la pédoprosstitution comme tout service sexuel fourni par un enfant en échange d'une *rétribution financière ou autre*, que la rétribution soit payée à l'enfant ou à quelque autre personne. La loi interdit aussi la participation d'enfants à la production ou à la distribution de documents pornographiques. Des amendements lui ont été apportés de telle sorte que c'est un *délit d'être client d'un enfant ou d'être pourvoyeur de ses services sexuels*, délit passible de *15 ans de prison ou d'emprisonnement à vie si l'enfant n'a pas 12 ans*; c'est également un délit pour un *parent d'autoriser ou de faciliter la prostitution de son enfant*, délit punissable de *10 ans de prison*.

Un aspect important de la loi est qu'un enfant, tel qu'il est défini, ne peut pas être accusé de prostitution. Ceci traduit l'idée selon laquelle les enfants de moins de 18 ans, à la différence de leurs homologues adultes qui peuvent volontairement choisir de le faire, tombent souvent dans la prostitution comme victimes de leur exploitation par des adultes plutôt que par choix délibéré. Une étude de l'Institut de recherche médicale de 1994 a relevé que 30 % des 250 travailleurs du sexe interrogés avaient entre 13 et 19 ans.

Le code, sous sa forme amendée, interdit aussi à toute personne d'utiliser un enfant aux fins de pédopornographie, ou d'utiliser un enfant pour la production de pédopornographie ou d'autoriser l'utilisation d'un enfant dont elle a la charge pour la production de pédopornographie. La peine maximale pour ce délit est de 15 ans de prison. Est également passible de sanctions une personne qui sciemment produit, distribue, imprime ou publie tous documents de pédopornographie ou qui importe, exporte, vend ou montre tous documents de pédopornographie ou qui possède tous documents de pédopornographie pour l'une quelconque des fins susmentionnées. La peine prévue pour ce délit est 10 ans de prison.

Si une protection est assurée aux enfants, il n'en va pas de même pour les travailleuses du sexe, qui sont socialement et économiquement sans pouvoir et ostracisées pour faire ce qu'elles font et qui n'ont pas d'autre source de revenus que de faire commerce de leur sexe. Toute volonté de dépénalisation de la prostitution devrait aussi tenir compte des imperfections des amendements apportés au Code pénal de 2002. Le droit pénal prévoit peu de protection pour les adultes non consentants contraints de se prostituer et il n'y pas beaucoup de protection contre l'exploitation des travailleurs du sexe quand la violence sexuelle est si commune. La

législation du travail ne protège pas les travailleurs du sexe, dont le travail n'est pas reconnu comme « travail ».

6.2 PNG Friends Frangipani

Friends Frangipani est un réseau national de travailleurs du sexe qui regroupe des travailleurs du sexe des deux sexes et qui a vu le jour officiellement lors d'une réunion tenue en avril 2006 à Goroka. Il s'est doté d'une constitution et s'est fait enregistrer comme ONG de PNG et il a établi des relations de travail avec des organisations internationales de travailleurs du sexe. *Friends Frangipani* vient d'ouvrir un bureau formé de coordinateurs des deux sexes.

Friends Frangipani travaille à l'amélioration des droits des travailleurs du sexe en PNG en :

- Plaidant pour la reconnaissance des droits humains des travailleurs du sexe en PNG;
- Rendant les services plus conviviaux pour les travailleurs et les travailleuses du sexe par un soutien mutuel et l'apport d'un soutien aux nouveaux membres;
- Travaillant à répondre aux préoccupations de santé de ses membres dans les domaines du VIH, des maladies transmises sexuellement, de la contraception et de la grossesse; et
- Créant et dessinant du matériel d'IEC pour les cotrailleurs du sexe et en participant aux réunions locales, nationales et internationales pour plaider en faveur d'une législation qui ait des incidences sur la vie des travailleurs du sexe⁵¹.

6.3 Trafic des femmes et des filles

Le trafic d'une femme ou d'une fille est considéré comme un délit étant donné qu'il est interdit par le Code pénal *de racoler, séduire ou enlever toute fille ou femme afin qu'une personne puisse entretenir un commerce sexuel avec elle soit à l'intérieur soit à l'extérieur de la Papouasie-Nouvelle-Guinée*. C'est un délit qui entraîne une peine de sept ans et le racolage d'une toxicomane est aussi un délit puni de trois ans de prison⁵². Cette législation apporte bien une certaine protection contre le trafic des femmes, mais elle n'est que partiellement appliquée parce que les peines prévues sont faibles et que des témoignages sont exigés, ce qui impose un fardeau déraisonnable aux victimes. Il n'y a pas de législation relative au tourisme sexuel.

Article 7

Les femmes dans la vie politique et publique

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assure, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

⁵¹ Rapport UNGASS PNG 2008.

⁵² Code pénal 1974, art. 218.

a) *De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus;*

b) *De prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;*

c) *De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.*

7.0 Cadre constitutionnel

Au niveau national, le préambule de la Constitution prévoit *l'égalité de participation des citoyennes* à toutes les activités politiques, économiques, sociales et religieuses et la Constitution déclare que *l'égalité de tous les citoyens n'empêche pas l'élaboration de lois pour le bénéfice, la protection sociale ou l'avancement spécifiques des femmes, enfants et jeunes personnes, des membres de catégories sociales défavorisées ou moins économiquement avancées ou d'habitants de zones peu développées*⁵³. L'article 50 prévoit *l'égalité d'éligibilité à une représentation politique* et la Constitution *autorise le paiement, dans certains cas, d'un pourcentage des dépenses électorales d'une candidate.*

Il y a actuellement, sur les 109 membres du Parlement, une seule femme, seule femme titulaire d'un poste ministériel, étant Ministre du développement des collectivités locales. Il y a une femme juge au Tribunal national et il n'y en a aucune parmi les gouverneurs de provinces.

7.1 Représentation politique des femmes

L'intervention des femmes dans l'arène politique en Papouasie-Nouvelle-Guinée a été lente et progressive, avant comme après l'accession du pays à l'indépendance. Bien que la Constitution garantisse l'égalité politique des hommes et des femmes, égalité qui leur donne le droit de voter et d'être éligible, les statistiques montrent que la participation des femmes à des élections a été plutôt réduite. En 1975, année où la PNG est devenue indépendante, quatre femmes se sont présentées aux élections et une seule a été élue. Aux élections de 1977, le nombre de candidates avait plus que doublé, dont trois avaient obtenu des sièges au Parlement, réalisation qui n'avait pas assuré le succès de celles qui leur ont succédé.

Pour la décennie 1982 – 1992, 48 femmes au total se sont présentées à des élections et une seule a été élue. Malgré l'augmentation des efforts déployés par des organisations comme le Conseil national des femmes et Les femmes en politique pour former des candidates en puissance et mettre en place une capacité de direction à tous les niveaux, aucun progrès n'a été fait aux élections suivantes pour augmenter la représentation des femmes. Au total, 55 femmes se sont présentées aux élections de 1997 et seules deux ont été élues. Bien que le nombre total de femmes candidates à des fonctions politiques ait doublé au cours des 10 dernières années, il n'y a encore qu'une seule représentante.

⁵³ Art. 55, al. 1 et 2.

Tableau 2
Femmes candidates aux élections nationales entre 1964 et 2007

<i>Élections générales</i>	<i>Nombre de candidates</i>	<i>Nombre de femmes élues</i>
1964 et 1968	0	0
1972	4	1
1977	10	3
1982	17	1
1987	18	0
1992	16	0
1997	55	2
2000	60	1
2002	41	1
2007	109	1

Cette évolution soulève un certain nombre de questions, notamment celle de savoir comment et pourquoi le succès des femmes aux élections de 1977 n'a pas pu être renouvelé et pourquoi, alors qu'un plus grand nombre de femmes présentaient leur candidature à des fonctions électives, le résultat a continué à être si négatif. Ceci peut s'attribuer en grande partie au point de vue culturel traditionnel concernant la capacité de direction des femmes, au mythe de « l'homme fort », à la faiblesse d'un système de partis politiques qui encourage les candidatures indépendantes et à un système électoral de scrutin majoritaire à un tour, toutes choses qui ont défavorisé les candidates. En outre, les contraintes financières d'une candidature à des postes politiques, jointes à une corruption endémique et à des violences électorales qui se sont aggravées avec le temps, étaient des facteurs qui militaient contre l'attribution d'un rôle de direction à des femmes.

L'Association Women in Politics (WIP) a, pendant une assez longue période, travaillé à appeler l'attention sur la capacité de direction des femmes. Lors de son premier congrès en juin 1999, les participants ont défini des stratégies, comme d'encourager les femmes à prendre part à la politique nationale par l'organisation de tribunes de femmes, par l'intensification de l'instruction et le renforcement de la conscience politique des femmes qui sont déjà en politique et de celles qui ont l'intention d'être candidates à des emplois publics, et en encourageant les femmes à devenir membres de partis politiques et à postuler pour des fonctions de direction. En mars 2000, l'Association a présenté, à la Commission de mise à jour de la Constitution, deux documents directifs, l'un sur l'inclusion, dans la loi organique d'intégrité des partis politiques, des 30 % du quota de candidates, et l'autre sur les questions de réformes électorales. La présentation de ces documents a eu pour résultat l'inclusion, dans la loi organique sur les partis politiques et les candidats, d'une clause prévoyant la présentation de la candidature d'une femme par tout parti politique.

Il y aurait beaucoup à dire en faveur de la décision de l'Association de multiplier ses programmes d'éducation des électeurs par des forums, des séminaires et des ateliers de formation, les orientant vers une plus grande prise de conscience de l'intérêt d'une plus forte participation des femmes à la politique et d'une lutte

contre les préjugés quant à leur place dans la politique. La mise en œuvre de ces stratégies très bien inspirées exigeait un sens développé de l'autorité et, si l'Association avait continué à fonctionner, elle aurait bien pu arriver à apporter de vrais changements à la capacité de direction des femmes. Le fait qu'elle n'y est pas parvenue a contribué encore plus au manque de direction et à la désunion et a réduit encore plus les chances de renforcer le rôle des femmes dans la prise des décisions.

En dépit des incitations financières de la loi organique sur l'intégrité des partis politiques et des candidats pour amener les partis politiques à présenter des candidatures de femmes, le nombre de candidates ayant reçu le soutien de partis politiques en 2007 a été relativement faible. Sur les 34 partis politiques officiellement enregistrés, seuls 21 ont soutenu des candidatures de femmes, qui étaient en tout 36. Le People's Action Party a présenté la candidature de cinq femmes, quatre autres partis politiques la candidature de trois femmes chacun tandis que la plupart présentaient chacun une candidate. La plupart des candidates se sont présentées comme candidates indépendantes⁵⁴. S'il y a eu davantage de femmes à être soutenues par un parti, leur encadrement a été réduit et leur soutien financier insuffisant, ce soutien allant surtout aux hommes.

Les observateurs électoraux du Commonwealth et du Pacifique ont noté qu'*avec le nombre élevé de candidats et de circonscriptions électorales élisant un seul membre, les chances que pouvaient avoir les candidates de se faire élire par voie de scrutin préférentiel limité ne semblaient pas être meilleures que celles qu'offrait l'ancien système du scrutin majoritaire à un tour. À moins d'examiner plus avant les possibilités d'accélérer les procédures et d'augmenter le nombre de femmes admises au Parlement, l'équipe pense que le nombre de celles qui entrent au Parlement demeurera faible pendant longtemps encore*⁵⁵.

7.2 Administrations provinciales et locales (LLG)

La loi organique sur les administrations provinciales et locales est une initiative prise par le Gouvernement sous la pression d'organisations de femmes pour encourager les femmes à participer davantage à la prise des décisions dans les administrations provinciales et locales. Il devrait y avoir 556 candidatures de femmes à être présentées dans l'ensemble des 296 LLG, deux dans chaque LLG rurale et une dans chaque LLG urbaine. Dans les 19 Assemblées provinciales (à l'exception de Bougainville et du District de la capitale), une femme devrait être nommée.

Conseils des administrations locales

Les conseillers des LLG sont directement élus en vertu du système de scrutin majoritaire à un tour dans le cadre d'un système de quartiers, chaque quartier élisant un seul membre au Conseil. On ne sait pas combien il y a de femmes dans les LLG ni dans quelle mesure celles-ci ont appliqué la clause relative à la présentation de candidatures féminines. Chaque Conseil peut aussi nommer jusqu'à trois autres membres pour représenter divers groupes d'intérêt :

- Une candidature présentée par le Congrès des syndicats de PNG;

⁵⁴ *Rapport de l'Équipe d'évaluation des élections du Forum Commonwealth – Îles du Pacifique, élections nationales de Papouasie-Nouvelle-Guinée, juin-août 2007.*

⁵⁵ *Ibid.*

- Une candidature présentée par la Fédération des employées;
- Une pour représenter les organisations de femmes. Dans les zones rurales, deux candidatures de femmes sont présentées. Ceci a permis de faire entrer au moins une femme au conseil de chacune des 299 LLG. Dix pour cent de tous les conseillers sont des femmes.

7.3 Sensibilisation des électeurs et éducation civique

Les programmes de sensibilisation des électeurs et d'éducation civique sont un autre domaine d'impact direct sur l'implication électorale des femmes. Avant les élections de 2007, un important programme de sensibilisation des électeurs a été réalisé avec l'aide d'associations de la société civile. Il visait essentiellement à faire comprendre le nouveau système de scrutin préférentiel limité et il a été réalisé sur l'ensemble du pays principalement au moyen de réunions de contact direct comprenant des réunions de groupe et de discussion pour les hommes et les femmes, un vote fictif avec décompte des voix, de la musique et des représentations théâtrales par des groupes. Comme il était impossible de toucher toutes les communautés de la PNG de cette manière, on a, par le programme de soutien électoral, utilisé la radio pour atteindre des régions isolées inaccessibles aux équipes de sensibilisation.

Un manuel de formation intitulé *Everybody's Business! Awareness Training for Civil Society* a été établi pour mieux faire comprendre ce que sont une direction éclairée et une gouvernance démocratique. Malgré l'existence d'une partie séparée, le thème 5, qui couvrait « Women and Elections – a Woman's Road Blocks to Voting », les questions d'égalité des sexes et d'aptitude des femmes à l'exercice de l'autorité n'ont pas été intégrées à l'ensemble des autres thèmes. Si cette éducation de l'électeur doit être rendue sensible au problème des sexes, elle devra prendre en compte le ciblage des électrices sur des questions qui les touchent particulièrement, les documents d'éducation des électeurs établis par les partis politiques, la société civile ou les médias.

Il faudrait aussi penser à un grand nombre de questions relatives aux communautés qui sont importantes pour les candidates et les électrices. En outre, la pratique du vote par famille, qui consiste à ce qu'un membre de la famille (habituellement le chef masculin du ménage) vote pour tous les autres membres ou que les membres de la famille entrent ensemble dans l'isoloir, est à revoir, les hommes et les femmes étant ciblés pour leur faire comprendre que le vote en famille prive les femmes de leurs droits politiques.

7.4 La Commission électorale

L'organisme chargé de la direction des élections nationales est la Commission électorale, qui dispose de larges pouvoirs et supervise l'ensemble du processus électoral. La Commission relève de la loi organique sur les élections nationales et locales. Le Commissaire aux élections, fonctionnaire constitutionnel, est le chef de la Commission. Le degré d'équilibre entre les sexes dans ce type d'organisme peut contribuer à faire que les questions et les préoccupations des femmes soient prises en compte dans la prise des décisions relatives à l'administration des élections, de sorte que la présence des femmes dans les organismes de gestion des élections est capitale.

Des sept postes les plus élevés de la Commission, un seul, celui du Directeur de l'information et de la sensibilisation des collectivités, est tenu par une femme au siège et, au niveau provincial (Province de Manus), une femme sur vingt est chargée de la direction des élections. Tout le personnel électoral, y compris les présidents et les directeurs du scrutin, est recruté par la Commission électorale, ceux-ci étant recommandés par l'Administrateur provincial. Les femmes n'ont pas été recrutées comme directeurs du scrutin en 2007 et elles n'ont pas participé non plus à l'enregistrement des électeurs, qui s'est fait maison par maison.

Certains pays ont cherché à résoudre la question de l'intimidation et du harcèlement des électrices par l'établissement de bureaux de vote réservés aux femmes. Assurer une sécurité appropriée dans les bureaux de vote est une autre manière de s'occuper de la question. Afin de garantir la sécurité des électrices, la Commission électorale a décidé qu'il y aurait un certain nombre d'isoloirs réservés aux femmes dans les régions de montagnes, mais on n'en a pas utilisé dans celle de l'ouest et l'effet qu'ils ont pu avoir sur les conditions du scrutin pour les femmes et la manière dont les femmes ont considéré leur expérience d'électrices est à déterminer pour savoir si cela a eu un impact sur la manière dont les femmes ont voté et si leur utilisation future peut avoir un résultat positif pour les candidates.

7.5 Programmes

7.5.1 Renforcer les aptitudes des femmes à l'exercice de l'autorité

Dans le cadre du programme de pays 2008-2012 des Nations Unies, le partenariat avec les programmes de formation qui existent et les organisations de femmes soutiendra les ateliers de formation et la formation des femmes à l'acquisition d'aptitudes à la direction et à la gestion afin de les rendre mieux en mesure d'assumer ces rôles et de voir lesquelles sont capables de diriger et de gérer. Ce programme a déjà entrepris de former des candidates avant les élections de 2007 et il a fait suivre cela d'une évaluation – diagnostic des résultats obtenus par les candidates dans cette élection, dont est issu un rapport documenté soumis à l'examen du Gouvernement.

7.5.2 Promouvoir l'égalité des sexes dans la gouvernance des États du Pacifique 2008 – 2013

Au cours des cinq prochaines années, UNIFEM Pacific entreprendra un programme soutenu par AUSAID en Papouasie-Nouvelle-Guinée pour mieux faire comprendre aux femmes ce que sont la démocratie, la citoyenneté et l'exercice de l'autorité, en particulier au niveau des collectivités et des administrations locales et pour soutenir l'application des principes démocratiques et la responsabilisation des dirigeants des organisations locales, y compris de leurs propres organisations locales et nationales.

Le programme éduquera les femmes et les hommes sur les gains réalisés dans d'autres régions par l'application de mesures temporaires spéciales pour accroître la représentation politique des femmes, y compris par l'établissement de quotas pour obtenir l'appui d'un plus grand nombre de partis politiques en faveur des femmes et la création de sièges réservés pour elles au Parlement et dans les administrations locales.

Le partenariat UNIFEM/AUSAID pour favoriser l'égalité des sexes dans la gouvernance s'assurera la participation des organisations de femmes, des grands organes d'information, d'un certain nombre de vrais champions de l'égalité des sexes, des organismes électoraux et des partis politiques. Le programme assurera des activités d'information et d'éducation et fournira des incitations pour encourager ces organismes politiques et sociaux clefs à devenir partie intégrante d'une continuité d'actions en faveur d'un vaste changement vers une participation et une représentation politique accrues des femmes.

Le programme s'emploiera à ouvrir et à sensibiliser aux problèmes des sexes les structures et opérations du Parlement et des administrations locales. L'intervention accrue des femmes dans la définition de la politique nationale et locale, dans l'examen des lois, dans le changement et l'établissement des budgets sera encouragée et soutenue, montrant ainsi que les femmes peuvent être politiquement actives et efficaces comme citoyennes, avocates et militantes de même qu'en qualité de membres élues d'assemblées législatives.

Tout au long des cinq années d'exécution du programme, les gouvernements et leurs partenaires s'emploieront à recueillir des données de base de qualité ventilées par sexe et à mettre en place des systèmes fiables pour suivre et évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs et l'obtention des résultats attendus. Ce travail et ses effets contribueront à la mise en œuvre de la CEDAW, à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et à l'exécution du programme d'action du Pacifique pour le progrès des femmes.

7.6 Les femmes dans l'Administration et le droit

D'après une enquête de 2003 entreprise par ce qui était alors la Division de la parité des sexes et du développement, la très grande majorité des 15 % de femmes employées dans le secteur structuré le sont dans le secteur public. Au 31 décembre 2007, il y avait un total de 76 000 personnes dans le secteur public réparties sur 116 départements ou organismes aux niveaux national et provincial ainsi que dans des organismes officiels. Sur ce nombre, 18 740 étaient des femmes, ce qui représente environ 25 %, dont 12 sur les 35 qui exercent des fonctions de cadre supérieur le font comme secrétaire ou secrétaire adjointe de Départements. Ce chiffre d'environ un tiers de femmes exerçant des fonctions de cadre supérieur dans la branche exécutive de l'État est le chiffre national le plus élevé pour des femmes à des postes de décision.

Ceci forme un vif contraste avec le fait qu'il n'y avait qu'une seule femme juge en PNG et que c'était une expatriée, mais en 2003 une juge auprès du Tribunal national et, en 2005, la première chargée de cours en droit ont été nommées. La magistrature est masculine à 90 %. Si les institutions juridiques se signalent par cette absence considérable de femmes, leur intérêt et leur participation augmentent lentement, et ceci n'est pas différent des autres professions, surtout de celles qui sont jugées être du domaine des hommes, à savoir l'ingénierie, l'enseignement universitaire, la médecine, l'administration et la direction de toutes les institutions.

Article 8

Représentation et participation à l'échelon international

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que les femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes et sans aucune discrimination, aient la possibilité de représenter le Gouvernement à l'échelon international et de participer aux travaux des organisations internationales.

8.0 Il y a en tout 12 femmes dans le service diplomatique tant au siège qu'à l'étranger, dont deux au niveau d'ambassadeur. L'une d'entre elles exerce actuellement les fonctions de Secrétaire adjointe du Département des affaires étrangères après avoir été chef de diverses missions à l'étranger, notamment comme Ambassadrice en Corée du sud et comme Haute Commissaire en Nouvelle-Zélande. L'autre est Haute Commissaire au Royaume-Uni, avec accréditation auprès de pays d'Afrique du nord sans représentation en PNG. Elle fait fonction de chef de délégation aux réunions du Secrétariat du Commonwealth. Trois autres représentantes du Ministère des affaires étrangères exercent les fonctions de chef adjointe de mission au Siège des Nations Unies, à New York, et comme fonctionnaire du service diplomatique auprès des Hautes Commissions de la PNG en Malaisie et à Fidji. Il y a en tout 18 missions diplomatiques à l'étranger (y compris deux consulats).

8.1 Bien que rien n'empêche légalement les femmes de représenter leur gouvernement en PNG, la faiblesse du nombre de celles qui le font appelle une analyse des raisons de ce fait et l'éventuelle introduction de quotas pour accroître leur participation.

8.2 Les femmes participent aux réunions régionales du Forum des îles du Pacifique et de la Communauté du Pacifique sud. Elles participent aussi à des rencontres internationales, aux conférences, par exemple, de coopération économique Asie Pacifique (APEC) et sont représentées dans les délégations aux conférences et réunions internationales.

Article 9

Nationalité

1. Les États parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un non-ressortissant, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari.

2. Les États parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.

9.0 En vertu de la Constitution, la citoyenneté par descendance s'applique à une personne qui est née dans le pays le jour de l'indépendance ou après et qui a un parent qui était citoyen ou qui, s'il avait survécu au jour de l'indépendance, aurait été ou aurait eu le droit de devenir citoyen, est citoyen. Cela s'applique aussi à une personne qui est née en dehors du pays le jour de l'indépendance ou après et qui avait un parent qui était citoyen ou qui, s'il avait survécu au jour de l'indépendance,

aurait été, ou aurait eu le droit de devenir, citoyen et dont la naissance est enregistrée comme cela est prescrit par ou en vertu d'un Acte du Parlement établi aux fins du présent alinéa, est citoyen⁵⁶.

9.1 Le mariage d'une femme avec un non-ressortissant ne droit pas avoir d'incidences sur sa nationalité. La législation ne modifie pas la nationalité d'une citoyenne quand elle se marie de sorte que cela est parfaitement conforme aux prescriptions de la CEDAW. La double nationalité, tant pour les hommes que pour les femmes, n'est pas autorisée.

9.2 Comme cela est défini dans la loi de 1982 sur les passeports, article 5, les femmes qui sont citoyennes de la PNG ont même droit à un passeport que les hommes étant donné que *le Ministre ou un fonctionnaire autorisé par le Ministre peut délivrer à un citoyen un passeport de Papouasie-Nouvelle-Guinée.*

9.3 Les femmes ont le même droit que les hommes quand elles épousent un non-ressortissant; elles peuvent décider de la citoyenneté et de la nationalité de leurs enfants à égalité avec le père et elles ont mêmes droits concernant l'acquisition et l'obtention de la citoyenneté.

Article 10 **Éducation**

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes afin de leur assurer des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'éducation et, en particulier, pour assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme :

a) les mêmes conditions d'orientation professionnelle, d'accès aux études et d'obtention de diplômes dans les établissements d'enseignement de toutes catégories, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, cette égalité devant être assurée dans l'enseignement préscolaire, général, technique, professionnel et technique supérieur, ainsi que dans tout autre moyen de formation professionnelle;

b) L'accès aux mêmes programmes, aux mêmes examens, à un personnel enseignant possédant les qualifications de même ordre, à des locaux scolaires et à un équipement de même qualité;

c) L'élimination de toute conception stéréotypée dans les rôles de l'homme et de la femme à tous les niveaux et dans toutes les formes d'enseignement en encourageant l'éducation mixte et d'autres types d'éducation qui aideront à réaliser cet objectif et, en particulier, en révisant les livres et programmes scolaires et en adaptant les méthodes pédagogiques;

d) Les mêmes possibilités en ce qui concerne l'octroi de bourses et autres subventions pour les études.

e) Les mêmes possibilités d'accès aux programmes d'éducation permanente, y compris aux programmes d'alphabétisation pour adultes et d'alphabétisation fonctionnelle, en vue notamment de réduire au plus tôt tout écart d'instruction existant entre les hommes et les femmes;

⁵⁶ Constitution de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée 1975, art. 66.

f) *La réduction des taux d'abandon féminin des études et l'organisation de programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément;*

g) *Les mêmes possibilités de participer activement aux sports et à l'éducation physique;*

h) *L'accès à des renseignements spécifiques d'ordre éducatif tendant à assurer la santé et le bien-être des familles, y compris l'information et des conseils relatifs à la planification de la famille.*

10.0 Aperçu général

Le système national d'éducation de la PNG comprend : i) l'éducation générale; ii) l'éducation de préemploi et la formation; et iii) la formation en cours d'emploi. Au sein du Ministère de l'éducation, le Département national de l'éducation est chargé d'élaborer les politiques et plans nationaux et d'en coordonner l'application, d'aider les provinces en matière de planification, de services professionnels et de normes, de diriger la formation préalable des enseignants de base, d'assurer le contrôle des programmes, de distribuer les subventions pour frais de scolarité et de gérer les états de paie des enseignants, tandis que la Commission de la fonction d'enseignant est l'employeur des enseignants du système national d'éducation et fixe les salaires et les conditions d'emploi, approuve la nomination des enseignants et s'occupe des relations professionnelles⁵⁷.

Au cours de la décennie qui a suivi la grande réforme nationale de l'éducation de 1993, la PNG a vu une expansion spectaculaire de son système éducatif. L'objectif premier de la réforme gouvernementale était d'accroître l'accès, l'équité et la rétention à tous les niveaux de l'éducation et, ce faisant, de soutenir les buts des objectifs du Millénaire pour le Développement et de l'Éducation pour tous, qui étaient de réaliser celui d'éducation primaire pour tous, ce qui, dans le cas de la PNG, équivaut à neuf années d'éducation universelle de base (trois années d'élémentaire et six années de primaire).

Tableau 3
Éducation⁵⁸

<i>Pourcentage de population de 10 ans et au-dessus</i>	Total	<i>Sexe masculin</i>	<i>Sexe féminin</i>
Sachant lire et écrire	56,2	61,2	50,9
Qui ont été à l'école	56,3	61,7	50,6
Qui ont eu six années de scolarité	38,3	42,9	33,4

Le deuxième Plan national d'éducation pour 2005-2014 a été lancé en 2005 en vue d'augmenter les inscriptions au niveau de l'éducation de base pour les porter de 957 000 en 2005 à 1 370 000 en 2014 et d'obtenir, pour 2012, une inscription

⁵⁷ *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

⁵⁸ Recensement 2000.

universelle des enfants de 6 ans dès la première année d'école. Le problème de la rétention dans le cycle d'éducation de base reste important, seuls 53 % des enfants qui étaient inscrits en première année en 1998 parvenant en fin de sixième année en 2003 (soit une baisse par rapport aux 61 % de ceux inscrits en 1993). Environ 30 % des enfants du groupe d'âge pour l'éducation de base n'ont pas assisté régulièrement à l'école et 19 % des enfants ne l'ont jamais fait⁵⁹.

Il ressort des données relatives à l'éducation que les inscriptions dans le primaire au niveau national, bien que loin d'être universelles, se situent, avec 81 %, à un niveau très élevé, mais certaines provinces ont des taux d'inscriptions dans le primaire inférieurs à 60 %. Les récentes réformes de l'éducation ont étendu l'éducation primaire jusqu'à la huitième année et ajouté une année préparatoire pour les enfants de 6 ans. Ces réformes devraient augmenter le nombre de places disponibles en septième et huitième années et permettre de progresser jusqu'à la réalisation de l'objectif d'éducation primaire pour tous.

10.1 Éducation primaire pour tous

À chaque niveau d'éducation, toutefois, le sexe masculin est plus largement représenté que le sexe féminin. Le taux brut d'inscriptions masculines dans le primaire est de 81,6 %, contre 73 % pour le sexe féminin. Dans le secondaire, le taux brut d'inscriptions est de 25,2 % pour le sexe masculin, contre 19,9 % pour le sexe féminin. En 2003, les filles occupaient entre 44 % et 46 % des places dans les écoles pour toutes les provinces dans le cycle d'éducation de base, pourcentage qui tombait à une moyenne de 40 % dans la dixième année et 35 % dans les onzième et douzième années, ce qui n'est pas très différent de ce qu'il était 10 ans plus tôt. Le fait de rendre l'éducation obligatoire est essentiel pour que les filles jouissent du même degré de priorité et qu'elles ne soient pas victimes de discrimination dans les premières années d'éducation. Cependant, ni l'éducation primaire ni l'éducation secondaire ne sont obligatoires pour les garçons ou les filles en PNG.

Tableau 4
Progrès de l'éducation, 1996-2000⁶⁰

Pourcentage de population de 10 ans et au-dessus	Total		Sexe masculin		Sexe féminin	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Sachant lire et écrire	50,5	56,2	57,3	61,2	43,1	50,9
Qui ont été à l'école	64,2	56,3	71,7	61,7	56,1	50,6
Qui ont eu six années de scolarité	36,9	38,3	41,7	42,9	31,8	33,4

10.2 Éducation des filles

En 2003, une politique d'éducation attentive au problème des sexes a été adoptée qui renforce la stratégie nationale de politique de population pour améliorer la qualité de vie par l'éducation générale pour tous. Son action dans le domaine du droit et de la politique témoigne de l'attachement du Gouvernement aux droits

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Source : NSO (2002), *Community Profile System : recensement national 2000*.

humains, à l'égalité des sexes et à la démarginalisation de la femme, mais il reste des défis à relever. Les niveaux d'éducation et d'instruction élémentaire demeurent bas, surtout parmi les femmes rurales. L'éducation primaire pour tous est un objectif poursuivi depuis les années 70, mais semble toujours loin de s'être réalisée. L'école n'est pas obligatoire.

Le niveau d'instruction élémentaire, dont la réalisation peut être considérée comme un succès de l'éducation, s'est progressivement élevé dans les années 80 et 90, mais il demeure très faible. Ceci vaut en particulier pour l'éducation des adultes (au-dessus de 15 ans). Il y a un écart sensible entre les sexes en matière d'éducation et d'instruction élémentaire, mais il ressort de faits d'observation récents que les jeunes femmes (de 15 à 24 ans) sont en train de rattraper leurs homologues de sexe masculin, ce qui est dû au moins en partie à une baisse d'instruction élémentaire du sexe masculin. Les différences entre sexes pour le degré d'instruction élémentaire sont même plus grandes que pour les jeunes de 15 à 24 ans, avec une forte avance pour le sexe masculin.

D'une manière générale, le Gouvernement fait des efforts pour accélérer l'éducation des filles dans le droit fil de sa politique d'égalité des sexes, la PNG participant à l'initiative mondiale « Accélération de l'éducation des filles » dans six provinces. Toutefois, la non-inscription ou le décrochage scolaire, en particulier des filles, peut s'expliquer comme suit :

- Les études montrent que l'accès plus faible des filles à l'éducation résulte d'un certain nombre de facteurs, dont les frais de scolarité, la pauvreté et la sécurité;
- L'aggravation des niveaux de pauvreté fait du paiement de frais de scolarité de plus en plus élevés un problème croissant pour beaucoup de parents, de nombreuses familles ne voulant pas ou ne pouvant pas payer des frais de scolarité, en particulier pour des filles;
- Beaucoup de collectivités considèrent que l'éducation est plus importante pour les garçons que pour les filles, en partie parce que les filles cessent d'être considérées comme une ressource pour la famille et le clan une fois mariées. En particulier dans la région de montagnes, les filles se marient toujours à un jeune âge et restent souvent à la maison du fait qu'on les suppose destinées à devenir ménagères;
- Ceci a manifestement un impact négatif sur les taux de rétention des filles au niveau secondaire. Dans les provinces, les écoles secondaires (qui sont peu nombreuses) sont à quatre heures de la moyenne des écoles primaires – à cinq heures environ dans les régions pauvres et à six heures dans les régions éloignées;
- De mauvaises conditions de satisfaction des besoins naturels et un environnement inamical obligent les filles à quitter l'école. Dans certaines écoles, les filles se plaignent d'avoir à partager les cabinets avec les garçons, ce qui les expose à des abus sexuels. Certaines filles en subissent de la part de leurs maîtres;
- Beaucoup de filles des zones rurales sont soumises à des violences infligées au sexe féminin, notamment à un harcèlement sexuel verbal de la part de « steam

bodies », des jeunes qui agissent sous l'influence de la drogue ou de l'alcool⁶¹;

- Il existe toujours de la discrimination dans les écoles où les filles et les femmes risquent l'expulsion parce qu'elles sont enceintes. Le fait que rien n'interdit l'expulsion des filles enceintes perpétue cette discrimination.

10.3 Secteur du tertiaire et du préemploi

On compte un total de 11 170 étudiants à plein temps inscrits en 2007. De ce nombre, 6 921 (62 %) étaient du sexe masculin, contre 4 249 (38 %) du sexe féminin. Il y a réduction du nombre total d'inscriptions à plein temps de 13 750 en 2006 à 11 170. Il y a eu aussi diminution du nombre d'étudiants et d'étudiantes. Cette diminution est imputable en grande partie à une insuffisance d'enregistrement par les institutions ou au fait que certaines ne possédaient pas de données complètes. Pourtant, au niveau du tertiaire, les femmes, tout en étant encore sous-représentées, ont amélioré leur représentation, passée de 34 % des étudiants du secondaire supérieur à 41,8 % de ceux qui ont bénéficié du système de bourses accordées aux étudiants du tertiaire. Dans l'octroi des bourses, leur destination suit le stéréotype traditionnel relatif aux sexes, la plus forte se situant au niveau des soins infirmiers et la plus faible à celui des collèges techniques⁶².

Tableau 5
**Inscriptions à plein temps dans les institutions
d'enseignement supérieur 2001-2007**⁶³

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Universités	3 639	1 953	5 238	2 696	5 197	2 925	5 925	3 289	5 244	3 135	3 058	1 677
Écoles normales	1 399	820	1 369	1 167	1 161	1 132	1 310	1 186	1 363	1 192	1 204	1 091
Collèges techniques	1 245	297	1 271	319	1 239	372	1 250	405	1 013	217	1 358	302
Écoles de commerce	205	398	379	401	438	422	359	336	369	286	700	667
Écoles de soins infirmiers	115	305	128	273	132	351	111	296	75	194	128	361
Total	6 548	3 872	8 365	4 856	8 067	5 501	8 955	5 512	8 064	5 024	7 448	4 098

Universités : La PNG compte quatre universités d'État et deux universités privées. Les étudiants de ces six universités reçoivent une aide de l'État et, en outre, les universités d'État reçoivent des crédits pour leurs besoins en personnel, en capital, en entretien et pour certains coûts opérationnels.

Tableau 6
**Pourcentage de distribution des inscriptions masculines et féminines
par type d'institution**⁶⁴

⁶¹ *Programmation du développement et bien-être de la fille*, 2004, UNICEF.

⁶² Département national de l'éducation, recensement des écoles 2003.

⁶³ Statistiques de l'éducation en Papouasie-Nouvelle-Guinée, Gouvernement de la PNG, 2007.

⁶⁴ Ibid.

<i>Institution</i>	<i>Pourcentage hommes</i>	<i>Pourcentage femme</i>
Universités	65	35
Écoles normales	52	48
Collèges techniques	81	19
Écoles de commerce	51	49
Écoles de soins infirmiers	22	78

Écoles normales d'instituteurs

Il existe six écoles normales d'instituteurs gérées par des églises et une par l'État. Quatre sont maintenant affiliées à des universités : celles de Madang et Balob à l'Université de Goroka et celles de St. Benedict et de Kabaleo à la Divine Word University.

Cinq des sept écoles normales comptaient 2 283 élèves, soit 21 % du nombre total d'inscriptions à plein temps, dont 1 198 (52 %) hommes et 1 085 (48 %) femmes⁶⁵.

Collèges techniques et écoles de commerce

Il y a quatre collèges techniques et trois écoles de commerce d'État. Le Département de l'éducation est chargé d'assurer les services de soutien (gestion et coordination, recherche, programmes, et services d'inspection), de personnel, de financement et d'entretien. Un complément de ressources est assuré dans une large mesure par les droits d'inscriptions. Les principales parties prenantes pour les centres de formation professionnelle sont à peu près les mêmes que pour les écoles secondaires. Les administrations nationales et provinciales ont les mêmes responsabilités. Les églises et les collectivités peuvent assumer un rôle plus actif dans la gestion de ces centres.

Par le Bureau de l'enseignement supérieur, l'État subventionne dans une large mesure les droits d'inscription des boursiers qui suivent les cours de certificat de formation technique, les parents et les entreprises le faisant pour les autres. Les collèges techniques ont aussi été récemment équipés comme étant les principaux centres de tests pour les programmes de vérification des compétences pour le National Apprenticeship Trade Testing Board (NATTB). Le pays compte trois écoles de commerce d'État. En 2007, il y avait dans ces trois écoles un total de 1 367 étudiants, dont 700 (51 %) étaient des hommes et 667 (49 %) des femmes. Ceci montre que les cours de commerce jouissent de la préférence des étudiants comme des étudiantes. Dans les cinq collèges techniques, le total des inscriptions s'élevait à 1 495, ce qui représentait 13 % de l'ensemble des étudiants inscrits à plein temps, avec 1 208 (81 %) hommes et 287 (19 %) femmes.

Institutions de soins infirmiers et autres institutions à vocation unique

Certaines institutions de préemploi, comme les écoles de soins infirmiers relevant du Département de l'éducation et des églises, ont, entre les principales parties prenantes, des relations semblables à ce qu'elles sont pour les écoles normales d'instituteurs. De la même manière, le coût des études est largement

⁶⁵ Ibid.

financé par l'État ou par les étudiants eux-mêmes. Le pays a sept écoles de soins infirmiers qui comptent un total de 488 étudiants, dont 128 (26 %) sont des hommes et 360 (74 %) des femmes.

Tableau 7

Résumé des inscriptions dans le tertiaire par type d'institution, par source de financement et par sexe

Institutions	Financement hors État							
	Financement par l'État		Financement hors État				Par gouvernement étranger	
	H	F	Individuel		Secteur privé/ entreprises		H	F
Universités	898	362	453	200	112	125	104	99
Écoles normales	580	495	473	524	151	72		
Écoles de commerce	99	87	570	540	37	40		
Collèges techniques	259	37	1 042	247	57	18		
Écoles de soins infirmiers	98	282	30	78				1
Total	1 932	1 259	2 568	1 589	657	255	104	100

10.4 Profession d'enseignant

Les pourcentages de femmes qui interviennent dans la formation pédagogique à tous les niveaux en 2002 allaient de 41 % au niveau élémentaire à 45 % au niveau primaire; elles représentaient environ 30 % au niveau de la formation professionnelle et 25 % dans le domaine technique. En 2004, sur 13 860 élèves de centres professionnels, 3 850 (27,8 %) étaient de sexe féminin⁶⁶.

Aux échelons inférieurs de la profession d'enseignant, on trouve surtout des femmes et, bien que la proportion d'enseignantes au niveau de l'éducation de base soit passée de 35 à 41 %, elle n'est passée que de 34 à 35 % dans le secondaire⁶⁷. Au niveau élémentaire, le nombre des enseignants a augmenté de 843 %, passant de 801 en 1997 à 7 553 en 2002, les femmes représentant 41 % au niveau cadre. Au niveau primaire, le nombre d'enseignants a augmenté au cours de la même période de 2,8 %, passant de 16 140 en 1997 à 16 596 en 2002, avec 49 % de femmes. Au niveau secondaire, il y a eu une légère augmentation des femmes de 2,1 % et, dans les domaines professionnel et technique, le nombre des enseignants s'est, lui aussi, accru, les femmes représentant 30 % dans les deux cas⁶⁸.

Au niveau tertiaire, il y avait en 2007, sur 202 enseignants à plein temps, 39 enseignantes engagées à plein temps dans toutes les universités. Les écoles normales avaient 76 enseignants à plein temps, parmi lesquels 36 étaient des femmes. Les écoles de commerce et les collèges techniques avaient un total cumulé d'enseignants à plein temps de 88 hommes, dont 55 étaient des femmes, et les

⁶⁶ Division de l'enseignement technique et professionnel, Département national de l'éducation.

⁶⁷ *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

⁶⁸ Ibid.

écoles de soins infirmiers avaient un personnel enseignant à plein temps de 19 hommes et 28 femmes.

Les postes de direction dans l'éducation sont, dans leur immense majorité, occupés par des hommes, le Département de l'éducation signalant à cet égard que des enseignantes avaient refusé des promotions craignant que cela incite leur mari à se conduire de manière plus violente.

10.5 Politique de parité des sexes et de l'éducation : Programme de renforcement des capacités pédagogiques (ECBP) 2003-2008

Depuis 10 ans, le secteur de l'éducation de la PNG réalise un programme de réforme de l'éducation avec pour buts l'éducation primaire pour tous, une population sachant lire et écrire et le développement des compétences pour la vie. Les réformes, qui ont commencé en 1995, ont déjà fortement contribué à la scolarisation par la réalisation de taux plus élevés d'inscriptions et de rétention, par l'amélioration des programmes et de la formation pédagogique et par l'élaboration d'un programme d'éducation élémentaire en langue locale. Cependant, les réformes au niveau des écoles n'ont pas encore été égalées par celles des institutions, réformes qui permettraient une planification et un financement adéquats d'un système d'éducation en expansion.

L'égalité des sexes concerne des questions relatives à l'accès aux ressources, à l'information et à la prise des décisions dans le contexte du changement organisationnel et à différents niveaux du système éducatif. Le programme ECBP soutient les activités conçues pour s'occuper de ces aspects de l'équité avec accent particulier sur l'égalité des sexes. Les objectifs clefs de la politique de parité des sexes sont d'améliorer l'accès des femmes à l'éducation et de promouvoir leur participation active à la prise des décisions à tous les niveaux. Ce programme contribue à la réalisation des principaux objectifs de la politique avec l'accent qu'il met sur l'examen et le renforcement de la capacité organisationnelle du Département de l'éducation et l'amélioration des procédures et pratiques de gestion des ressources humaines, améliorations qui contribueront à faire en sorte que les besoins, priorités, forces et intérêts des femmes ainsi que des hommes reçoivent l'attention qu'ils méritent.

La Stratégie globale des sexes du programme ECBP repose sur l'intégration du problème des sexes dans toutes les activités entreprises par le programme et le soutien au Département de l'éducation pour l'aider à intégrer le problème des sexes dans son travail. Cette intégration exige que tous ceux qui interviennent dans le programme en comprennent les réalisations et y soient attachés. À chaque stade de la planification, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des activités du programme, les différents besoins des femmes et des hommes ainsi que des filles et des garçons seront pris en compte dans le but de réaliser l'égalité des sexes. Concrètement, la Stratégie des sexes du programme poursuit les objectifs suivants :

- Améliorer l'équilibre des sexes dans l'adhésion et la participation;
- Démarginaliser les femmes pour leur permettre de réaliser tout leur potentiel;
- Veiller à ce que tous les documents, communications et médias soient sensibles au problème des sexes et favorisent leur égalité;

- Améliorer la sensibilité du monde scolaire au problème des sexes par l'intermédiaire du projet intégré de gestion des districts et des dirigeants de l'éducation par l'élaboration d'un plan d'action pour l'égalité des sexes dans une politique d'éducation qui intègre ce problème dans toutes les activités du Département de l'éducation;
- Assurer une collecte, une analyse, un suivi et une évaluation des données sensibles au problème des sexes. Il s'agira notamment de recueillir des données ventilées par sexe, d'assurer une analyse qui définisse les questions que soulève le problème des sexes et de mettre au point des indicateurs qui y soient sensibles pour suivre l'évolution de ce programme et celle des résultats du programme de l'éducation nationale.

Article 11

Emploi

1. Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier :

a) Le droit au travail en tant que droit inaliénable de tous les êtres humains;

b) Le droit aux mêmes possibilités d'emploi, y compris l'application des mêmes critères de sélection en matière d'emploi;

c) Le droit au libre choix de la profession et de l'emploi, le droit à la promotion, à la stabilité de l'emploi et à toutes les prestations et conditions de travail, le droit à la formation professionnelle et au recyclage, y compris l'apprentissage, le perfectionnement professionnel et la formation permanente;

d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail;

e) Le droit à la sécurité sociale, notamment aux prestations de retraite, de chômage, de maladie, d'invalidité et de vieillesse ou pour toute autre perte de capacité de travail, ainsi que le droit à des congés payés;

f) Le droit à la protection de la santé et à la sécurité des conditions de travail, y compris la sauvegarde de la fonction de reproduction.

2. Afin de prévenir la discrimination à l'égard des femmes en raison de leur mariage ou de leur maternité et de garantir leur droit effectif au travail, les États parties s'engagent à prendre des mesures appropriées ayant pour objet :

a) D'interdire, sous peine de sanctions, le licenciement pour cause de grossesse ou de congé de maternité et la discrimination dans les licenciements fondée sur le statut matrimonial;

b) D'instituer l'octroi de congés de maternité payés ou ouvrant droit à des prestations sociales comparables, avec la garantie du maintien de l'emploi antérieur, des droits d'ancienneté et des avantages sociaux;

c) *D'encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants;*

d) *D'assurer une protection spéciale aux femmes enceintes dont il est prouvé que le travail est nocif.*

3. *Les lois visant à protéger les femmes dans les domaines visés par le présent article seront revues périodiquement en fonction des connaissances scientifiques et techniques et seront révisées, abrogées ou étendues selon les besoins.*

11.0 L'article 11 oblige les États parties à éliminer la discrimination dans l'emploi. Les femmes de PNG jouissent à beaucoup d'égards des mêmes droits que les hommes dans l'emploi. Il y a toutefois un certain nombre d'aspects de la législation de l'emploi en PNG qui sont discriminatoires à l'égard des femmes et qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la CEDAW, notamment l'absence de disposition antidiscrimination dans la législation de l'emploi. La législation interdit aux femmes de travailler la nuit dans les mines et d'exercer des travaux lourds. Bien qu'il y ait des exceptions à ces dispositions protectionnistes, elles n'en restreignent pas moins le pouvoir reconnu aux femmes de choisir librement leur métier.

En matière de congé de maternité, le secteur de la fonction publique offre des indemnités plus généreuses que le minimum offert dans le secteur privé. Ni l'un ni l'autre secteur ne répond aux normes de 14 semaines de congé de maternité payé recommandées par la CEDAW et l'Organisation internationale du travail. La fonction publique accorde à ses fonctionnaires femmes 12 semaines de congé de maternité dont six à plein salaire.

Le secteur privé prévoit aussi 12 semaines de congé, mais non payées. La protection contre un renvoi prend fin à l'expiration de la période de congé de maternité approuvée, ce qui laisse les femmes dans une situation précaire quant à la sécurité de l'emploi si elles ont besoin (ou choisissent) de prolonger le congé.

La législation a bien imposé aux employeurs d'assurer des conditions de travail sans danger, mais la PNG n'a pas prévu de protection de santé spécifique pour les travailleuses qui sont enceintes. Les mères qui allaitent se voient offrir des pauses d'une demi-heure deux fois par jour, mais ces conditions ne sont pas suffisantes pour permettre aux mères qui allaitent de tenir la balance égale entre les besoins d'un jeune enfant et les exigences du travail. De même, l'absence de toutes installations de garde d'enfant en PNG va probablement accentuer les difficultés que les mères qui allaitent rencontrent sur leur lieu de travail.

La protection contre le harcèlement sexuel est assurée dans le secteur public, mais elle est absente de la loi sur l'emploi, ce qui laisse les travailleuses du secteur privé sans moyens de recours.

11.1 Participation à la vie économique

La population active augmente au taux de 2,6 % par an et devrait croître encore plus vite à l'avenir. Il n'y a que 15 % de salariés et 5 % seulement de ces 15 % sont des femmes. Le recensement de 2000 définit la population active comme comprenant tous les plus de 10 ans qui sont économiquement actifs, y compris ceux qui sont employés dans une agriculture de subsistance, ce qui représente 68 %

d'hommes et 67 % de femmes. La participation de la population active dans le secteur urbain était de 58 % pour les hommes et de 36 % pour les femmes.

Dans le secteur rural, la proportion de femmes dans la population active était plus élevée, atteignant près de 71 %, contre 70 % pour les hommes. Les emplois de subsistance pour les femmes étaient également beaucoup plus élevés, se situant à 77,5 %, contre 66 % pour les hommes.

Les taux de participation des femmes de PNG à la vie active et à l'emploi dans le secteur rural sont très élevés par rapport aux normes internationales, surtout dans les cinq provinces de la région des montagnes, mais ceci est dû au fait que la plupart des femmes (ainsi que des hommes) de ce secteur travaillent dans une agriculture et/ou pêche de subsistance (pour la consommation du ménage), de sorte qu'elles sont techniquement employées.

Article 12

Santé

1. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine des soins de santé en vue de leur assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les moyens d'accéder aux services médicaux, y compris ceux qui concernent la planification de la famille.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, les États parties fournissent aux femmes pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement, des services appropriés et, au besoin, gratuits, ainsi qu'une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement.

12.0 Les États parties doivent s'assurer que les femmes ont accès à des services de soins de santé, y compris à ceux qui ont trait à la planification familiale. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les domaines les plus importants qui ont l'impact le plus négatif sur la santé des femmes sont la santé génésique et maternelle, le VIH/sida et la violence sexiste.

12.1 Le Plan national de santé 2002-2010 « Health Vision 2010 »

La dégradation générale de l'état de santé de la population depuis les années 90 est imputable en partie à l'inefficacité croissante du système de santé publique, surtout en milieu rural et au niveau des districts. Un examen de 2001 a constaté que les services de santé rurale étaient dans un état de *désintégration lente*.

Le Plan définit les objectifs à atteindre et les indicateurs à appliquer pour mesurer les résultats obtenus dans cinq domaines majeurs, dont les services de santé publique avec priorité sur : i) immunisation; ii) lutte contre le paludisme; iii) maternité sans danger; iv) infections sexuellement transmissibles (IST) et VIH/sida; et v) lutte contre la tuberculose. L'effectif global du personnel de santé financé par le secteur public a augmenté de 36 % entre 1988 et 2004, passant de 9 082 à 12 355. En 2004, près de 85 % du personnel était représenté par quatre

catégories de professionnels : médecins, agents de promotion de la santé, personnel infirmier et travailleurs de santé communautaire⁶⁹.

Le système de soutien de l'ONU portera principalement sur le renforcement des services de santé publique et ses cinq principales composantes : santé de l'enfant (survie de l'enfant), santé maternelle (santé génésique et maternité sans danger), prévention/maîtrise des maladies et hygiène environnementale et promotion de la santé. Il portera aussi sur deux domaines de réformes relatifs au renforcement de la direction et de la gestion pour atteindre les objectifs de la Stratégie de santé publique et de performance organisationnelle du Département de la santé au niveau des provinces.

12.2 Santé génésique et maternelle

La charge de morbidité en PNG est déterminée en grande partie par les taux élevés de mortalité maternelle et infantile et par les maladies transmissibles, qui représentent en tout environ 60 % de la charge de morbidité. Les taux de fécondité cumulée sont élevés; en 2000, on les évaluait à 4,6 naissances vivantes pour toutes les femmes de 15 à 49 ans, soit une baisse par rapport aux 5,4 naissances vivantes en 1980. La moitié seulement des mères enceintes du pays accouchent sans l'assistance d'un personnel de santé qualifié. Environ 500 meurent chaque année de complications de grossesse ou d'accouchement, 90 % chez elles, en dehors du système de santé structuré. Quinze mille autres femmes demeurent fortement handicapées par suite des mêmes complications⁷⁰.

Il est important aussi de noter qu'une forte proportion d'enfants naît de mères dont l'âge se situe en dehors du groupe d'âge des 20 à 34 ans. Les grossesses d'adolescentes sont chose courante et l'espacement des naissances et la pratique de la planification familiale sont faibles. Le taux de mortalité maternelle de 300 décès pour 100 000 naissances vivantes est l'un des plus hauts du Pacifique occidental. Les politiques de santé visent à améliorer la santé des femmes. Le paiement des honoraires a été supprimé pour tous les services de soins anténatals et d'accouchement et un programme d'amélioration du secteur de la santé a été lancé en 2004 pour mettre en œuvre la politique nationale de santé.

L'avortement est puni d'une peine de sept ans de prison en PNG et aucune exception n'est faite pour sauver la vie de la mère. Le refus de dépénaliser l'avortement et de fournir aux femmes qui ont besoin de se faire avorter des services accessibles et sûrs met en danger leur santé et celle de tout enfant né suite à un avortement qui n'a pas réussi étant donné qu'il a été montré que quand une mère meurt, (notamment par suite d'un avortement risqué), les chances de survie de tous les enfants de moins de 5 ans qui ont survécu sont sensiblement réduites.

Le Département de la santé travaille avec l'OMS, l'UNICEF et le FNUAP à assurer la formation des agents de santé et à renforcer le système de santé pour mettre en œuvre le programme de survie des enfants, en particulier en ce qui concerne leur santé (ODM 4), la santé des femmes, la maternité sans danger et la santé génésique (y compris la santé génésique des adolescentes) (ODM 5) et les

⁶⁹ *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

⁷⁰ *Programmation du développement et bien-être de l'enfant*, 2004, UNICEF.

questions de nutrition. Ils collaborent en particulier à la réalisation des objectifs du Plan national de santé, qui sont de renforcer les services de santé familiale et de les faire consister en interventions préventives et curatives concernant la santé des mères et des enfants.

La charge disproportionnée de soins dont la mère a à s'occuper en Papouasie-Nouvelle-Guinée révèle la non-observation d'au moins deux principes de la CEDAW, à savoir le principe que l'État et les programmes de développement doivent proposer des services pour répondre aux besoins des femmes en tant que femmes et que l'État et les programmes de développement doivent promouvoir la compréhension de la maternité comme fonction sociale et la charge commune qui incombe aux hommes comme aux femmes d'élever leurs enfants.

12.3 Nutrition

En raison d'une mauvaise nutrition et d'un taux élevé de procréation, le poids d'une mère diminue avec le nombre d'enfants qu'elle met au monde, un allaitement prolongé entraînant une perte de graisse corporelle. La période moyenne d'allaitement est de 43 mois, d'où planification familiale réduite et espacement des naissances de moins de trois ans. Beaucoup de femmes sont dans l'impossibilité de répondre à leurs différents besoins alimentaires, en particulier aux besoins de micronutriments et de protéines en début de grossesse. Des enfants malnutris risquent davantage de devenir des adultes de courte taille, d'acquérir moins d'instruction et de donner naissance à des bébés plus petits, la sous-nutrition étant également associée à une situation économique moins bonne à l'âge adulte.

12.4 VIH/sida et infections sexuellement transmissibles (IST)

Le taux d'infection par le VIH/sida en PNG est le plus élevé de la région des îles du Pacifique. Le Parlement a récemment adopté la loi relative à la prévention et à la gestion du VIH qui prévoit la protection des victimes contre la flétrissure morale et la discrimination et qui considère comme un délit le fait de propager sciemment le virus. On enseigne aux élèves des plus hautes classes du primaire dans certaines des provinces un programme d'information sur la population qui comprend des questions relatives au VIH/sida.

L'épidémie de VIH en PNG est due principalement à une transmission hétérosexuelle du virus, qui correspond à 90 % de tous les cas relevés. À peu près autant d'hommes que de femmes ont été infectés depuis que les premiers cas en ont été signalés en 1987. Dans une culture où les femmes n'ont guère la parole dans les rapports sexuels et sont souvent soumises à une exploitation sexuelle violente, les femmes mariées peuvent être exposées à beaucoup de risques du fait qu'elles attrapent le virus de leur mari. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, cela représente la moitié de toutes les nouvelles infections.

L'épidémie s'est propagée assez vite dans les zones rurales par le fait de migrations circulaires des hommes et des femmes. En dépit du fait que les systèmes nationaux de collecte des données concernent principalement les milieux urbains, le VIH/sida en PNG est essentiellement rural. L'évaluation qu'en a faite la Banque mondiale en 2002⁷¹ le note : Le virus est fermement établi dans la population générale avec, parmi les 15 à 49 ans, des taux de prévalence compris entre 3 et 4 %

⁷¹ Banque mondiale 2002.

à Port Moresby, de plus de 2 % dans les autres zones urbaines et de plus de 1 % dans les zones rurales. Mais ces taux différentiels de prévalence doivent être vus au regard d'une population qui est encore rurale à 84 %. De ce fait, 70 % de toutes les infections concernent la population rurale (malgré des taux de prévalence plus faibles), Port Moresby entrant pour 15 % de toutes les infections et les autres zones urbaines pour les 15 % qui restent. À la différence de la répartition urbaine/rurale des cas que font apparaître des estimations indirectes, environ 70 % des cas avérés ont été relevés à Port Moresby, où le dépistage de l'infection à l'hôpital général de Port Moresby est plus fréquent; le dépistage en milieu rural est encore très limité.

Tableau 8
**Nombre de cas d'infection par le VIH/sida relevés
 en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1987 – 31/12/2006⁷²**

Année du diagnostic et cas signalés

<i>Année</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Sexe non précisé</i>	Total
1987	2	4	0	6
1988	8	5	0	13
1989	11	7	0	18
1990	24	12	0	36
1991	17	16	2	35
1992	12	18	0	30
1993	19	21	0	40
1994	42	31	1	74
1995	68	57	1	126
1996	94	96	2	192
1997	173	174	1	348
1998	331	307	23	661
1999	418	335	37	790
2000	598	448	27	1 073
2001	642	615	56	1 313
2002	840	796	78	1 714
2003	1 058	1 137	121	2 316
2004	1 152	1 193	284	2 629
2005	1 310	1 587	156	3 053
2006	1 711	1 965	341	4 017
Total	8 530	8 824	1 130	18 484
Pourcentage	46,15	47,74	6,11	

En raison de la faiblesse du niveau d'éducation et d'instruction élémentaire, on ne prend guère conscience du risque de VIH/sida en PNG, en particulier dans le secteur des villages ruraux. Ceci est aggravé par la faible démarginalisation des

⁷² Secrétariat du Conseil national sur le sida et Département de la santé, Rapport trimestriel sur le VIH/sida, décembre 2006.

femmes et par la forte inégalité entre sexes. Un autre facteur en est l'interférence constante de préoccupations d'ordre moral et de valeurs chrétiennes avec des questions de santé publique. L'accès aux préservatifs est très limité et leur distribution très faible, surtout dans la plupart des villages ruraux. Il existe toujours un niveau élevé d'apathie en ce qui concerne la menace du VIH/sida au niveau de la prise des décisions du fait qu'on ne voit pas cela comme un domaine prioritaire. Il est difficile de ce fait d'engager une action multisectorielle efficace⁷³.

Tableau 9
Nouveaux cas d'infection par le VIH et le sida signalés par mois en 2006⁷⁴

Mois de détection	Hommes	%	Femmes	%	Sexe non précisé	%	Total	%
Janvier	152	8,88	164	8,35	38	11,14	354	8,81
Février	154	9,00	170	8,65	32	9,38	356	8,86
Mars	182	10,64	223	11,35	57	16,72	462	11,50
Avril	108	6,31	128	6,51	58	17,01	294	7,32
Mai	121	7,07	174	8,85	38	11,14	333	8,29
Juin	175	10,23	161	8,19	19	5,57	355	8,84
Juillet	169	9,88	195	9,92	29	8,50	393	9,78
Août	186	10,87	193	9,82	15	4,40	394	9,81
Septembre	50	2,92	57	2,90	7	2,05	114	2,84
Octobre	44	2,57	47	2,39	2	0,59	93	2,32
Novembre	63	3,68	80	4,07	5	1,47	148	3,68
Décembre	45	2,63	70	3,56	5	1,47	120	2,99
Non connu	262	15,31	303	15,42	36	10,56	601	14,96
Total	1 711		1 965		341		4 017	

Les facteurs qui contribuent à la propagation de l'épidémie comprennent le nombre élevé et disparate de partenaires sexuels, une activité sexuelle précoce des jeunes, et plus particulièrement des filles, et l'existence de partenariats sexuels entre femmes jeunes et hommes âgés. L'existence de taux élevés de violence sexuelle et de coercition sexuelle à l'encontre de femmes, jointe à celle des taux élevés d'infections transmises hétérosexuellement et à la faiblesse des taux d'utilisation de préservatifs, a également compliqué le problème. Il ressort des projections d'AUSAID qu'en l'absence d'intervention efficace, le nombre de personnes infectées par le virus risque d'atteindre le demi-million, soit 10 % de la population adulte d'ici à 2025. Des interventions efficaces, toutefois, pourraient réduire de près du triple le potentiel de population atteint du VIH pour en ramener le nombre à 200 000, soit 4 % de la population adulte, d'ici à 2025⁷⁵.

⁷³ Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport d'activité pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée 2004.

⁷⁴ Secrétariat du Conseil national pour le sida et Département de la santé, Rapport trimestriel sur le VIH/sida, décembre 2006.

⁷⁵ Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée/Système de développement des Nations-Unies,

L'inégalité des relations entre sexes et le fait que les normes relatives aux sexes sont faussées empêchent les filles et les femmes de s'informer, de chercher à se faire soigner pour des infections sexuelles et de faire valoir l'intérêt d'une pratique sexuelle moins risquée et créent des partenariats sexuels très inégaux. L'ignorance en matière de sexe et de sexualité et les inhibitions culturelles quant à l'accès à l'information correspondante de la part des hommes et des femmes leur interdisent des options sexuelles plus prudentes. Les femmes supportent une charge disproportionnée au regard du VIH d'être les pourvoyeuses de soins, outre qu'elles éprouvent des niveaux plus élevés de flétrissure morale et de discrimination ainsi que de violence de la part de leur partenaire. Les habitants des zones rurales sont moins informés, moins instruits, ont moins aisément accès à des centres de santé, et difficilement à l'eau et à des installations hygiéniques et sanitaires, n'ont guère accès aux médias, n'utilisent guère de préservatifs et accèdent difficilement aux autres services publics. Ils sont les moins bien équipés pour prévenir la transmission du VIH dans leurs communautés⁷⁶.

12.4.1 *Loi sur la prévention et la gestion du VIH/sida*

Cette loi est actuellement en vigueur et prévoit des recours pour discrimination liée au VIH/sida. Il y a discrimination de ce type, par exemple, quand une femme est traitée injustement parce qu'elle est censée être une prostituée et que les prostituées passent pour être responsables de la transmission du VIH ou quand quelqu'un est censé avoir le sida parce qu'il fréquente quelqu'un qui passe pour être gay et que le VIH/sida a été introduit dans le pays par des homosexuels expatriés ou quand une personne est censée être atteinte du VIH/sida ou être associée avec des porteurs du VIH parce qu'il ou elle porte ou distribue des préservatifs. La loi dit aussi qu'il est illégal de refuser l'accès à un moyen de se protéger de l'infection (art. 11) et la possession de préservatifs est spécifiquement incluse comme moyen de se protéger de l'infection. Étant donné que la possession de préservatifs est, semble-t-il, utilisée par la police comme preuve de tout un ensemble d'activités délictueuses, il est possible que la présente disposition puisse être invoquée en justice.

12.4.2 *Plan stratégique national de la Papouasie-Nouvelle-Guinée sur le VIH/sida 2006-2010*

Le Plan reconnaît que le problème des sexes est un facteur clef qui détermine la réaction nationale à l'épidémie. Le cadre d'intervention concerne l'inégalité entre sexes : les femmes et les filles sont plus vulnérables à l'infection par le VIH que les hommes, mais moins en mesure de se protéger du fait de leur état de subordination. Le Plan vise à promouvoir l'égalité entre sexes pour l'accès à la prévention, au traitement et aux soins, à renforcer le pouvoir de décision des femmes, à améliorer leur capacité et celle des femmes et des jeunes à se protéger sans moins se rapporter aux choix des hommes, à créer des partenariats pour réduire l'inégalité entre sexes et à intégrer le problème des sexes dans toutes les activités relatives au VIH/sida. La violence, tant physique que sexuelle, à l'égard de leur sexe est considérée comme une grande source de risque pour les femmes et les filles, ce qui exige que lui soit fait une grande place dans la programmation.

Programme de pays des Nations-Unies – Papouasie-Nouvelle-Guinée 2008-2012; Partenariat pour l'édification nationale.

Le Plan national⁷⁷ note qu'il n'est pratiquement pas prévu de prendre soin des personnes qui sont séropositives, sauf dans les cas où les services de santé des églises mettent en place des services communautaires. Il note que beaucoup de groupes culturels ont en commun une inégalité des sexes qui s'exprime par le rôle dominant des hommes dans la prise des décisions de la famille, du clan et de la communauté. De ce fait, il est injuste de blâmer les femmes pour être cause du sida. « Le sexisme facilite la propagation des MTS, masque les relations sociales par lesquelles la transmission se fait et, ce qui est le plus préoccupant pour les filles, obère la santé publique en permettant de ne pas appeler par leur nom ce que sont souvent pour les femmes les risques réels de l'infection ».

Le Secrétariat du Conseil national sur le sida est l'organisme directeur pour l'intégration d'une approche par égalité des sexes du VIH/sida dans tous les secteurs, pour la mise en place de mécanismes et la formation de personnel pour veiller à ce que la question des sexes soit intégrée dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions. Comme adjonction au Plan stratégique national, un ambitieux Plan sur le VIH et le sida 2006-2010 et une politique nationale à l'égard des sexes ont été lancés en décembre 2007, reconnaissant l'importance critique de la question des sexes dans la configuration de l'épidémie et la réponse que lui apporte le pays. La politique nationale à l'égard des sexes définit huit domaines majeurs d'intervention : inégalité des sexes, prise en compte systématique du problème des sexes, violence sexiste, pauvreté, intervention des hommes, flétrissure morale, discrimination et risque, charge des soins et jeunes gens. Le Plan de travail sur la question des sexes n'a pas, semble-t-il, été intégré au budget de développement 2008, de sorte qu'il n'a pas été bien intégré aux plans de travail pour 2008⁷⁸.

12.4.3 L'Association Women affected by HIV and AIDS in PNG (WABHA PNG) est un réseau national récemment formé de femmes séropositives qui a été lancé en novembre 2007. Elle a une structure organisationnelle et un plan pour travailler sur les questions de prévention de la transmission de la mère à l'enfant, sur la violence sexiste, sur la flétrissure morale et la discrimination. WABHA PNG envisage d'engager une coordinatrice et de renforcer son groupe de travail de base avant d'étendre son action dans d'autres provinces.

12.4.4 Infections sexuellement transmissibles (IST)

En plus de la prévalence généralisée du VIH/sida, le pays compte des taux exceptionnellement élevés d'infections sexuellement transmissibles (IST). D'après l'atelier de consensus 2000 sur le VIH et les IST, plus d'un million de nouveaux cas d'IST sont signalés chaque année, dont les deux tiers sont des infections à chlamydia. Deux facteurs jouent un rôle majeur : l'apparition relativement tardive des IST dans le pays et l'absence de circoncision masculine généralisée, ce qui est corrélé avec des taux élevés d'IST, y compris de VIH, et les faibles niveaux d'acquisition et d'utilisation des préservatifs, ce dont le rapport sur les OMD dit que la distribution en est maigre, surtout dans le secteur des villages ruraux, secteur qui comprend environ 83 % de la population⁷⁹.

⁷⁶ *Programmation du développement et bien-être de la fille*, 2004, UNICEF.

⁷⁷ Plan stratégique national.

⁷⁸ Rapport PNG UNGASS 2008.

⁷⁹ *Familles et enfants touchés par le VIH/sida et autres enfants vulnérables en Papouasie-*

La prévalence des IST est élevée pour les deux sexes. Une enquête de 1997 sur les travailleurs du sexe de Port Moresby et de Lae a relevé des niveaux élevés de chlamydia (31 %), de syphilis (32 %) et de gonorrhée (36 %). Une enquête par sondage réalisée auprès des femmes de villages qui vivent le long des routes secondaires de la région de montagnes de l'est a montré que les taux de prévalence étaient semblables pour la chlamydia, 26,5 %, mais plus faibles pour la syphilis, 4 % seulement, et la gonorrhée, 18,2 %. Une étude de 2005 réalisée par l'Institut de recherche médicale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, organisme officiel relevant du Ministère de la santé, à Porgera (échantillon de bénévoles) a fait apparaître des taux élevés de syphilis parmi les hommes (6,9 %) et les femmes (9,5 %)⁸⁰.

12.5 Violence sexiste

Les niveaux de violence contre les femmes et les enfants en Papouasie-Nouvelle-Guinée posent sans aucun doute un grave problème de santé. La police continue à voir dans le fait de battre sa femme une « affaire de famille »; les tribunaux de villages, qui sont dominés par les hommes, n'offrent pas de protection aux femmes battues et traitent le viol comme une affaire à régler avec les parents de sexe masculin de la victime. Le Département de la santé n'a pas de politique ou de procédures nationales sur la violence domestique ou le viol et il y a très peu de services de soutien aux victimes de violence du fait qu'il n'y a pour ainsi dire pas de « maisons sûres » ou de « refuges » pour les victimes et leurs enfants en dehors de Port Moresby. Peu de lieux de travail ont une politique du harcèlement sexuel et les conseillers n'ont reçu qu'un minimum de formation.

Le Protocole du Département de la santé sur la violence domestique a été introduit en 2003 et il est basé sur une simple liste de contrôle en six étapes. Le travailleur de santé est tenu de poser des questions sur la violence domestique dans certaines conditions, d'en assurer le caractère confidentiel, de dire à la personne qu'elle a le droit d'être protégée, de prévoir un traitement, de voir avec la personne comment réduire les risques futurs et de consigner dans son carnet de santé les blessures subies par elle. Chaque travailleur de santé est tenu d'établir un réseau local de références inscrit au verso de la liste de contrôle. Une affiche pédagogique et des feuillets séparés pour les hommes et les femmes, à être utilisés dans les activités de promotion de la santé ou remis à chacun, ont été réalisés et distribués. Tout un lot de documents de formation a été créé et des conseillers pédagogiques venus de toutes les écoles de santé et de soins infirmiers ont été formés à leur utilisation en 2004.

Pour beaucoup de femmes victimes de violence, la première et souvent la seule aide qu'elles recherchent est un traitement médical de leurs blessures. C'est pourquoi le Département de la santé a décidé de créer des centres reliés à des hôpitaux pour les femmes qui ont été victimes de violence physique ou violées dans lesquels elle puissent être traitées, conseillées et référées à d'autres services dans la discrétion, où elles ne puissent pas être poursuivies par leur mari et où des preuves médico-légales puissent être recueillies rapidement. On les appelle habituellement

Nouvelle-Guinée, étude commandée par AUSAID en 2002.

⁸⁰ *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

centres de soutien familial (CSF) financés par AUSAID, l'UNICEF et Médecins Sans Frontières.

Le modèle préféré est celui du centre « multivalent », dans lequel traitement, conseils et assistance judiciaire sont idéalement assurés immédiatement par un personnel rémunéré et des bénévoles formés à cette fin et où les déclarations de la police sont établies. Ceci épargne aux femmes les difficultés, dangers et coûts d'avoir à se rendre dans d'autres bureaux de la ville. Un hébergement d'une nuit est prévu dans les cas d'urgence, avec possibilité d'être dirigé vers des refuges pour de longues périodes. L'hôpital Angau de Lae, qui a été ouvert en 2001, a le meilleur modèle actuel de pratique du pays.

Le modèle « lieu sûr » est utilisé par les hôpitaux qui ne sont pas encore suffisamment équipés pour ouvrir un « centre multivalent ». Les centres de soutien familial des hôpitaux de Goroka et de Kainantu ne disposent que d'une seule pièce, mais chacune a à son service une personne payée à cet effet et la liste des bénévoles s'allonge. Ils sont tous deux coordonnés par Family Voice, une ONG qui s'applique à réduire la violence sexiste et propose un soutien suivi et des connections avec d'autres organisations.

Il n'y a pas de possibilités d'hébergement ou de refuges sûrs pour les femmes dans la région. En 2007, le Département de la santé a accru ses efforts pour améliorer et normaliser les centres de soutien familial et les étendre à tous les hôpitaux de provinces, pour donner une forme officielle aux protocoles et aux documents de références et pour mettre en place une formation.

Article 13

Vie économique et sociale

Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans d'autres domaines de la vie économique et sociale, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits et, en particulier :

- a) *Le droit aux prestations familiales;*
- b) *Le droit aux prêts bancaires, prêts hypothécaires et autres formes de crédit financier;*
- c) *Le droit de participer aux activités récréatives, aux sports et à tous les aspects de la vie culturelle.*

13.0 L'alinéa b) de l'article 13 de la CEDAW dispose que les femmes ont mêmes droits aux prêts bancaires, prêts hypothécaires et autres formes de crédit financier sans discrimination. Bien qu'il n'existe pas d'obstacle législatif qui empêche les femmes de la PNG d'avoir accès à ce type de service, la discrimination continue à les empêcher d'obtenir des crédits et des prêts pour l'achat de biens fonciers ou d'affaires, ce qui porte atteinte à leur autonomie et à leurs possibilités de gagner leur vie. L'alinéa c) de l'article 13 dit que les femmes ont même droit de participer aux activités récréatives, aux sports et à tous les aspects de la vie culturelle et il n'y a pas en Papouasie-Nouvelle-Guinée d'obstacle législatif qui les empêche de le faire.

13.1 Les femmes dans l'économie

Entre 1996 et 2002, on estime que le nombre de Papouans-Néo-Guinéens vivant avec moins de 1 dollar par jour est passé de 25 % à 40 %, pour la plupart en milieu rural et surtout parmi les ménages dirigés par une femme. La région des montagnes a un taux élevé de population active, mais c'est parce que les femmes sont employées dans une agriculture de subsistance produisant les aliments nécessaires au ménage par l'exploitation de fermes familiales et de jardins⁸¹.

Pour les femmes, toutefois, les options d'emplois structurés sont bien plus limitées. Moins de 5,7 % d'entre elles font partie de la main-d'œuvre non agricole salariée, contre 15,2 % pour les hommes, ce qui est le taux le plus faible pour la région Pacifique⁸². Il y a d'autres contraintes réalistes à l'augmentation de la participation des femmes à des activités économiques non traditionnelles. Beaucoup sont déjà pleinement occupées à des activités domestiques et traditionnelles et, si certaines de ces charges ne sont pas assurées par d'autres, les femmes ne feront qu'assumer une double charge.

L'activité des femmes se manifeste principalement dans leur rôle domestique et dans la pratique d'une agriculture de subsistance. L'ère postcoloniale depuis l'indépendance jusqu'à aujourd'hui compte davantage de femmes instruites et employées, mais il n'existe toujours pas de représentation claire des femmes au niveau de la prise des décisions, et encore moins dans l'arène politique. Des études réalisées par le Département de la protection sociale en 2002 montraient que les femmes vendaient toujours leurs produits frais et autres marchandises au marché pour répondre aux besoins immédiats du ménage. Le prix de la scolarité et des autobus scolaires et l'apport d'un complément au revenu du mari représentent les priorités pour les revenus et les économies des femmes. Leurs gains sont soumis au contrôle et à/ou à l'influence de leurs familles et clans, et elles sont mal équipées pour économiser et réinvestir ce qu'elles gagnent.

D'après le préposé à l'enregistrement des entreprises du secteur structuré, la propriété des entreprises telle qu'elle apparaît dans le répertoire des directeurs est, comme on peut s'y attendre, dominée par les hommes. Le préposé estime que les femmes qui signent comme membres d'un conseil d'administration ou comme directrices d'une entreprise représenteraient en moyenne moins de trois personnes sur six demandes présentées en l'espace d'une semaine⁸³.

Si certaines des difficultés que rencontrent les femmes chef d'entreprise dans le secteur privé rejoignent celles que rencontrent leurs homologues du sexe masculin, comme le manque de savoir et de capacité pour diriger une affaire même quand il existe un capital de démarrage, les femmes se heurtent encore à des obstacles culturels qui contribuent à la perpétuation d'idées reçues selon lesquelles les femmes, livrées à elles mêmes, ne peuvent pas réussir en affaires. Ceci se traduit par un manque de soutien de la part de leurs familles et de la société en général et par des difficultés concrètes sur le marché. Il y a toutefois plusieurs exemples d'entreprises appartenant à des femmes qui réussissent dans le secteur privé, tant dans les milieux urbains que dans l'agriculture commerciale.

⁸¹ Rapport de 2004 sur les OMD.

⁸² *Directions stratégiques pour le développement humain en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque mondiale 2007.

⁸³ Évaluation du problème des sexes en Papouasie-Nouvelle-Guinée 2006, Banque asiatique de développement.

13.2 Exploitation des ressources naturelles

Le manque d'équité, et notamment à l'égard du sexe féminin, dans le partage des redevances d'exploitation perçues par la communauté est un important problème lié à l'exploitation des ressources naturelles en PNG. Les sommes versées à la collectivité, par exemple, sont généralement perçues par les chefs et les anciens du clan, qui sont des hommes.

Le Plan national d'action relatif aux femmes dans le secteur minier pour 2007-2012 soutenu par la Banque mondiale a été rédigé par une équipe technique interdépartementale dirigée par le Département des mines, avec le concours des Départements de la planification nationale et de l'analyse, du développement des collectivités locales, de l'environnement et de la justice. Des agents de promotion de la parité des sexes dans chacun des six sites miniers⁸⁴ ont fourni des informations et coordonné les visites des équipes de planification dans les sites miniers.

Le Plan dit Women in Mining Plan est un document d'ensemble qui montre comment relier entre eux la Stratégie de développement à moyen terme, les OMD, les Programmes d'action de Beijing et du Pacifique et les obligations internationales de la PNG en vertu de traités. Le Plan est conçu comme projet de démarginalisation des femmes. Entre autres choses, il vise à leur donner davantage accès au revenu des mines.

Le Plan poursuit huit objectifs :

- Veiller à ce que les services de soins de santé génésique, y compris la planification familiale, soient accessibles, abordables et conformes aux valeurs et aux normes de la collectivité;
- Prévenir et maîtriser l'incidence de la tuberculose et des IST (y compris le VIH) et réduire le plus possible l'impact social et économique des IST sur les familles;
- Donner aux femmes et aux filles de plus grandes possibilités de prendre part à la vie économique, politique, sociale et culturelle de leur collectivité et d'en profiter;
- Renforcer la capacité de fonctionnement des associations de femmes après la fermeture de la mine;
- Veiller à ce que les collectivités soient capables de soutenir leurs moyens de subsistance;
- Promouvoir et maintenir la sécurité et la paix dans les collectivités.

Les activités inscrites au Plan encourageront la scolarité des femmes (y compris par des subventions), elles favoriseront la compréhension des problèmes de parité des sexes par l'éducation publique, elles assureront une formation dans l'industrie artisanale et la micro-finance, elles sensibiliseront le sexe masculin aux droits humains relatifs à la terre et à la culture et elles feront connaître aux hommes et aux femmes leur droit à être préservés de mauvais traitements et de violence. Le Plan vise aussi notamment à promouvoir l'élevage et une production alimentaire et

⁸⁴ OK Tedi, Progera, Hidden Valley, Lihir, Tolukuma et Kainantu.

fruitière diversifiée ainsi que la redistribution de 5 % des redevances minières aux femmes d'ici à 2012⁸⁵.

13.3 Initiatives de politique attentive aux attentes des deux sexes dans le Département du commerce et de l'industrie

Le Département du commerce et de l'industrie a défini des politiques et des programmes d'appui qui répondent aux attentes des deux sexes et il est résolu à créer et à promouvoir un environnement économique porteur pour le développement et la promotion d'un secteur privé dynamique et compétitif. Il s'agit des volumes I, II et III de la Politique nationale d'investissement, des petites et moyennes entreprises, du Fonds autorenewable, de la politique de la microfinance, de la politique du vêtement et du textile et de la politique coopérative (à soumettre au Comité exécutif national en 2008 pour approbation).

Le volume I de la politique nationale d'investissement fournit un cadre fondé sur les réalisations passées et vise à mettre en place un environnement propice à la croissance des entreprises et de l'investissement. Il le fallait afin d'assurer la transparence, l'égalité de traitement et la fiabilité nécessaires pour permettre au secteur privé de prendre des décisions stratégiques à moyen terme pour investir en Papouasie-Nouvelle-Guinée. La politique nationale d'investissement volume II examinait les incitations et les freins qui touchent l'investissement dans le pays. Ces réformes permettront davantage aux femmes d'intervenir dans le secteur privé.

La politique de la microfinance a été définie pour soutenir la fourniture de services efficaces au secteur financier et au secteur des PME afin de permettre une mise en œuvre efficace de la politique des PME. L'objectif de la politique est d'établir un cadre qui conduise les institutions de microfinance à une plus grande capacité institutionnelle et à un meilleur accès aux mécanismes de refinancement. Il s'agit de permettre aux institutions de microfinance de favoriser le développement des entreprises dans les secteurs structuré et non structuré, en particulier de celles qui sont possédées et/ou exploitées par des femmes actuellement exclues du grand courant des services financiers.

Il ressort de l'expérience acquise dans l'industrie de la microfinance en PNG, y compris des interventions soutenues par la Banque asiatique de développement dans le secteur de la microfinance, comme dans le cas du Centre de compétences en microfinance, que même si l'égalité des sexes n'est pas un objectif déclaré du projet ou intégré dans sa conception, le taux d'activité des femmes dans ce secteur est élevé. Des systèmes de microfinance comme *Likik Dinau* (petit crédit) à Goroka, le système *Putim na Kisim* soutenu par Lutheran Development Services à Lae (Dépôts et Retraits) et l'association nationale *Meri Dinau Association* (Women's Credit Association) sont des systèmes de microfinance à vocation spécifiquement féminine. D'autres systèmes comme Koki bank, financé par PNG Sustainable Development Ltd., et le système *Haus Moni* de Bougainville ne visent pas spécialement les femmes mais comptent un grand nombre de déposantes. Les leçons apprises concordent avec l'expérience internationale en la matière : les femmes remboursent mieux leurs prêts que les hommes; on peut compter davantage sur celles qui sont bénéficiaires dans ce secteur pour en faire profiter leur famille.

⁸⁵ UNIFEM 2007.

13.4 Les femmes et l'industrie du vêtement et du textile

En raison des tendances observables dans le chômage, en particulier chez les femmes et les jeunes, un projet de formation des femmes au textile a été engagé par le Département de la planification nationale et du développement rural dirigé par le Ministre du commerce et de l'industrie depuis 2001. Le projet a été financé dans le cadre du programme d'investissements publics en cinq ans (2001-2005) avec pour objectifs d'assurer une formation de base en confection de vêtements et de permettre aux participantes de créer de petites affaires dans le domaine du vêtement. Depuis 2001, plus de 600 femmes et jeunes ont ainsi été formés.

13.5 Les femmes et l'activité économique non structurée

Les produits agricoles, avec des légumes cultivés pour la plupart par les femmes, ont permis à celles-ci d'entrer dans l'économie marchande. Dans les régions de montagnes, par exemple, il a été largement fait usage des compétences des femmes en jardinage pour soigner les caféiers, ce qui les fait passer d'activités de jardinage de subsistance à la pratique de cultures marchandes. Toutefois, leur contribution à l'activité marchande ne leur a été que d'un très faible rendement monétaire parce que les hommes conservent la majeure partie de l'argent tiré de la vente du café. Quand la croissance des villes a créé une demande de fruits et de légumes, les femmes des villages qui en font la culture ont pu vendre leurs produits, mais le revenu en a été minime par rapport à celui des hommes, les laissant ainsi en marge de l'économie marchande.

La plupart des femmes sont leur propre employeur dans l'économie de type non structuré et ce facteur n'a pas été bien reconnu en termes de politique proactive. La loi de 2004 dite *Informal Sector Development and Control* a été vue par de nombreuses femmes comme une porte ouverte à la génération de revenus. Des progrès ont été faits dans des domaines comme le textile et la floriculture, y compris en ce qui concerne la rédaction de la politique et du programme de travail relatifs à l'économie non structurée. Le peu de données recueillies sur l'économie informelle en fait clairement ressortir l'importance pour les femmes qui n'ont guère été à l'école. Les femmes représentent 63 % du secteur non structuré et les hommes 37 % et, sur ces femmes, 69 % sont mariées et ont un âge médian de 33 ans. La majorité des femmes (41 %) ont un niveau d'éducation primaire de base et près d'un tiers (32 %) n'ont reçu aucune éducation de type scolaire du tout tandis que 27 % ont poursuivi au-delà de la sixième année. La grande majorité (77 %) de ces femmes travaillent pour leur compte et, pour 69 % d'entre elles, le revenu moyen de 60,50 kinas par semaine est la seule source de revenu avec quoi subvenir aux besoins d'une famille de sept personnes en moyenne. Environ la moitié des femmes employées dans le secteur non structuré y travaillent depuis six ans.

Il ressort d'une enquête récente sur les vendeuses du bord des routes de la province de Madang qu'elles gagnent un salaire moyen pondéré qui représente plus de trois fois le salaire minimum national. Le relatif succès économique de ces femmes repose en grande partie sur leur accès à une terre coutumière de bonne qualité et sur la proximité de grandes routes.

Certaines des difficultés rencontrées par ces femmes ont trouvé à s'exprimer de la manière suivante : « Les femmes ont été toujours considérées comme une main-d'œuvre d'appoint, non comme une main-d'œuvre de direction » (Bungtabu Brown, Businesswoman). « Il faut que les hommes changent de point de vue sur les

femmes et qu'ils leurs donnent le droit de décider de la manière de dépenser l'argent qu'elles gagnent » (Cathy Rumint, Banking Industry). « En raison de la nature fluctuante du marché monétaire, il est très difficile aux femmes d'obtenir une aide financière. On met habituellement davantage l'accent sur la nécessité de garanties que sur la viabilité du projet et les compétences en gestion de l'intéressée » (Cecelia Kuman, Banking Industry).

13.6 Prêts, hypothèques et crédit

Leur manque d'accès au crédit et aux prêts bancaires a posé un gros obstacle à la participation des femmes à des projets de création de petites entreprises. La plupart ne possèdent ni ne disposent de terre ou d'autres ressources substantielles que demandent généralement les banques en garantie des prêts.

Les femmes n'ont qu'un accès limité au crédit. Si elles veulent emprunter à une banque privée ou à une institution financière, elles doivent remplir une demande de prêt, joindre trois bulletins de paie et une lettre de confirmation d'un employeur, plus des devis ou des factures aux fins du prêt, à quoi vient s'ajouter confirmation de la possession des biens allégués. Étant donné que, dans leur très grande majorité, les femmes ne sont pas des salariées et qu'elles ont mêmes droits d'administrer des biens, la propriété coutumière de la terre est discriminatoire à leur égard, ce qui rend les conditions de prêts extrêmement difficiles à réunir. Ces dernières années, un certain nombre de systèmes de microcrédit ont été lancés par des organismes d'aide et les femmes ont reçu une formation pour leur permettre d'en assurer la gestion et d'initier les participants à la pratique du commerce. La gestion et la viabilité de ces projets soulèvent des difficultés, en particulier dans les régions reculées.

13.7 Sécurité sociale

Il n'y a pas de filets de protection sociale, d'assurance chômage ni de systèmes de sécurité sociale en PNG. En PNG, la désintégration du système « wantok » d'assistance mutuelle entre membres d'une même famille a laissé un grand nombre de personnes âgées, qui n'ont aucun soutien familial, dans un état d'extrême pauvreté. Ce système permettait à un individu de subvenir aux besoins de sa famille élargie. L'État s'en remettait à ce système sans en proposer d'autres.

Article 14

Les femmes rurales

1. *Les États parties tiennent compte des problèmes particuliers qui se posent aux femmes rurales et du rôle important que ces femmes jouent dans la survie économique de leurs familles, notamment par leur travail dans les secteurs non monétaires de l'économie, et prennent toutes les mesures appropriées pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention aux femmes des zones rurales.*

2. *Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier, ils leur assurent le droit :*

- a) *De participer pleinement à l'élaboration et à l'exécution des plans de développement à tous les échelons;*
- b) *D'avoir accès aux services adéquats dans le domaine de la santé, y compris aux informations, conseils et services en matière de planification de la famille;*
- c) *De bénéficier directement des programmes de sécurité sociale;*
- d) *De recevoir tout type de formation et d'éducation, scolaires ou non, y compris en matière d'alphabétisation fonctionnelle, et de pouvoir bénéficier de tous les services communautaires et de vulgarisation, notamment pour accroître leurs compétences techniques;*
- e) *D'organiser des groupes d'entraide et des coopératives afin de permettre l'égalité de chances sur le plan économique, qu'il s'agisse de travail salarié ou de travail indépendant;*
- f) *De participer à toutes les activités de la communauté;*
- g) *D'avoir accès au crédit et aux prêts agricoles, ainsi qu'aux services de commercialisation et aux technologies appropriées, et de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural;*
- h) *De bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications.*

14.0 En PNG, plus des deux tiers de la population vivent en dehors des centres urbains, où la majorité des femmes pratiquent des activités de subsistance. L'agriculture comprend deux secteurs principaux : l'agriculture de village et l'agriculture hors village. L'agriculture de village assure les besoins de subsistance et de revenus monétaires à environ 85 % de la population. L'agriculture hors village comprend trois sous secteurs : les grandes exploitations ou domaines, les petites exploitations issues des opérations d'attribution de terres et l'horticulture urbaine. Dans la PNG rurale, les rôles des deux sexes et la division du travail entre sexes sont bien définis. En termes de moyens ruraux de subsistance, les femmes jouent le plus grand rôle dans la culture de produits alimentaires (et dans la commercialisation locale de ces produits), dans l'élevage de subsistance des cochons et des poulets aux fins d'échanges, et aussi parfois à des fins monétaires, et dans la contribution aux activités culturelles.

Les femmes rurales jouent un rôle important dans la survie économique de leurs familles et de leurs communautés bien qu'elles soient souvent désavantagées dans des domaines comme la propriété foncière, la santé, l'éducation et le revenu. La Papouasie-Nouvelle-Guinée n'a pas encore intégré des mesures temporaires spéciales dans sa Constitution et sa législation pour assurer l'égalité effective des femmes rurales.

14.1 Mode d'occupation des terres⁸⁶

⁸⁶ *Analyse du problème des sexes en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque mondiale 1997.

Les dispositions relatives à la propriété de la terre sont aussi un important problème de parité des sexes et de développement. Alors que le pays est richement doté en ressources naturelles, dont le pétrole, le gaz, le cuivre, les ressources de la mer, les arbres tropicaux et une terre arable, environ 90 % des terres sont propriété coutumière dont l'emploi relève de décisions prises dans leur majorité, sinon dans leur totalité, par des hommes. Dans la majorité des sociétés de la PNG non insulaire, des associations d'hommes ont la mainmise sur la terre et les ressources et prennent les grandes décisions quant à leur emploi. Les pratiques relatives à l'enregistrement des terres ont toujours eu pour résultat un affaiblissement du droit traditionnel des femmes sur la terre.

Quand la terre est reconnue comme appartenant à un groupe particulier de personnes, ce sont habituellement les hommes que l'on consulte, ce sont eux qui sont les signataires de tous documents juridiques et ce sont souvent ceux qui bénéficient de changements en matière de succession au détriment des femmes. Tel est aussi le cas dans les systèmes matrilineaires où les hommes acquièrent un droit permanent sur la terre et le transmettent ensuite patrilinéairement à leurs enfants, pratique qui n'a pas de précédent dans la coutume. Dans les systèmes patrilinéaires, les femmes sont souvent entièrement exclues de la possession de terres enregistrées. Dans les cultures majoritairement patrilinéaires de la PNG, les hommes sont « papa bilong graun » (propriétaires de la terre)⁸⁷. Les femmes ne peuvent pas faire valoir leur droit à la terre et aux biens ni revendiquer leur revenu des cultures de rapport ou des locations de terre comme pour les activités minières, l'exploitation forestière et la construction d'infrastructures.

14.2 Le rôle des femmes dans l'agriculture et la sécurité alimentaire

On trouve surtout des femmes de zones rurales dans le secteur non structuré de subsistance de la PNG. La sécurité alimentaire du ménage, pour une majorité de familles, dépend d'une agriculture qui est en majeure partie un système de production de subsistance assurée par une main-d'œuvre familiale différenciée par rôle de chaque sexe dans la production des biens du ménage.

L'organisation différenciée du travail par sexe à l'intérieur de la famille fait que les femmes sont chargées de la production alimentaire dans les petites exploitations, y compris en ce qui concerne l'élevage du petit bétail et l'exploitation du jardin de la famille. Les femmes assurent de 60 à 70 % du travail pour la production alimentaire et produisent plus de 80 % de l'alimentation du pays. Beaucoup de femmes qui cultivent des produits alimentaires pour leur propre consommation s'occupent aussi d'en vendre, environ deux tiers de tous les ménages qui pratiquent des cultures alimentaires tirant aussi un certain revenu de la vente⁸⁸. Malgré cela, la contribution des femmes est rarement reconnue ou rétribuée sous la forme d'une amélioration de services de nature à accroître leur apport.

La production agricole est passée d'un système dans lequel les femmes faisaient partie intégrante de la production d'aliments et de moyen de subsistance pour la famille à une économie à vocation industrielle dirigée et pratiquée par les hommes et leur rôle est devenu un rôle de dépendance. Les hommes sont devenus la

⁸⁷ Ceci s'applique au petit nombre de sociétés matrilineaires de la région, sauf à celles qui sont aussi matrilocales, ce qui veut dire que les femmes restent sur la terre de leur clan et que leur mari vient les y rejoindre.

⁸⁸ Papouasie-Nouvelle-Guinée : évaluation de la pauvreté, juin 2004, Banque mondiale.

seule source de revenu du ménage et, dans les villes, si elles ne travaillent pas, les femmes n'ont souvent guère de possibilités de contribuer au revenu de la famille. Par contre, dans les villages, elles peuvent toujours pratiquer des activités de jardinage pour compléter l'apport du mari à la famille; dans les villes, cette possibilité est réduite. Les femmes sont toujours productrices dans l'économie de subsistance, mais aucune valeur monétaire n'est donnée à leur travail.

14.2.1 *Politique nationale de sécurité alimentaire (2000)*

La politique nationale de sécurité alimentaire a été approuvée par le Gouvernement en mai 2000 conformément au Plan d'action de la FAO (1997). Elle définit les objectifs de sécurité alimentaire du Gouvernement et établit une stratégie pour les atteindre de façon à ce que la PNG puisse s'attaquer avec des chances de succès au problème majeur que représente l'insécurité alimentaire. L'objectif principal de cette politique est *de veiller à ce que tout le monde en PNG puisse en tout temps avoir une alimentation sûre et nutritive en qualité et en quantité suffisantes pour pouvoir mener une vie saine et active*. Elle vise aussi à *assurer le maximum de participation des femmes à tous les aspects de la production agricole*.

Le Département de l'agriculture et de l'élevage reconnaît l'importance d'un programme actif pour définir, renforcer et utiliser tout le potentiel des femmes comme ressource humaine clef dans le développement de l'alimentation et de la nutrition pour assurer aux ménages une sécurité alimentaire durable. Étant une institution technique spécialisée, ce Département a pour mission d'améliorer la production alimentaire en PNG afin d'assurer la sécurité alimentaire des ménages et la possession de moyens de subsistance durables dans un environnement de ressources fragile.

La mise à profit du processus réformateur et de la réorganisation structurelle a entraîné la création d'un Groupe de développement de l'agriculture par les femmes et la formulation de la politique nationale de sécurité alimentaire pour répondre à ces questions.

14.2.2 *Groupe pour la participation des femmes au développement de l'agriculture*

Cette structure a été établie pour faciliter, coordonner et suivre la participation des femmes aux activités agricoles de type structuré et non structuré par un système de consultations entre secteurs.

Le programme de développement en cinq ans du Groupe visait à intégrer le problème des sexes dans le secteur agricole par la création de bureaux de participation des femmes à l'agriculture et au développement dans chacune des vingt provinces, en facilitant une formation attentive à la parité des sexes ainsi qu'en établissant et en exploitant une base de données ventilées par sexe aux fins de planification.

En dépit du fait que la mise en œuvre du programme a souffert du manque de ressources financières, le Groupe a pu établir des représentants dans 18 provinces, recueillir des données, établir des profils de districts, diffuser des informations et entreprendre un peu de formation en matière de parité des sexes⁸⁹. Le programme

⁸⁹ *Intégration de la question « Problème des sexes et Développement » dans l'agriculture et l'élevage, Rapport annuel 2005, Département de l'agriculture et de l'élevage.*

relatif à la participation des femmes au développement de l'agriculture est un effort concerté pour intégrer les femmes dans l'agriculture et le développement rural.

Le programme vise à faciliter et à coordonner la participation des femmes par des consultations et une collaboration entre secteurs, en particulier pour demander un soutien à la mise en place de capacités en vue de renforcer les programmes de développement par les femmes et les jeunes et en particulier le rôle des femmes dans la sécurité alimentaire des ménages.

14.2.3 Le Programme intégré de formation à l'agriculture a été lancé en 2002 sous forme de partenariat entre l'université de Vudal, East New Britain et l'Agence australienne de développement international. Le Programme prévoyait une collaboration avec les parties prenantes locales, dont les administrations locales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des instituts de recherche. Il visait à améliorer les moyens de subsistance des collectivités rurales dans la province d'East New Britain en assurant des services ciblés de formation et d'information à des hommes et à des femmes. Durant la période de financement par l'Agence australienne de développement international (2002-2005), 16 modules séparés de formation ont été réalisés et ensuite livrés aux collectivités rurales d'East New Britain. Cultivateurs et cultivatrices, animateurs de collectivités et organisations locales de parties prenantes ont participé à la définition des besoins de formation et à la conception des modules de formation. Plus de 6 000 hommes et femmes ont été formés dans le cadre du programme, qui est devenu financièrement autonome et qui est appliqué dans d'autres provinces.

14.3 Commercialisation et accès au crédit

Le module épargne et crédit a présenté aussi un intérêt particulier pour les femmes car cela leur permettait d'accroître leur accès au capital financier d'une manière à la fois formelle et informelle avec pour objectifs de développer leurs moyens de subsistance, de les rendre moins vulnérables aux chocs financiers et de leur permettre d'économiser pour répondre à leurs besoins en matière d'éducation et de santé et pour satisfaire à leurs obligations culturelles. La pratique d'un contrôle et d'une évaluation sensibles au problème des sexes a été un autre pas important vers l'intégration des intérêts des femmes au programme. Le contrôle a fourni, à mesure que le programme progressait, les moyens de connaître les préoccupations des participantes de façon à pouvoir les prendre en considération.

Si l'État reconnaît l'apport des femmes rurales, celles-ci n'ont pratiquement aucun accès à la formation, aux technologies améliorées et aux ressources humaines et financières. L'existence de services de vulgarisation ciblés sur les femmes est essentielle pour soutenir la production, utiliser des pratiques plus efficaces et assurer une sécurité alimentaire constante. Alors que la plupart des hommes peuvent lier leurs activités productives à des organismes de produits ou au moyen de groupements d'intérêts industriels plus larges, les femmes n'y ont pas accès et elles fonctionnent de ce fait à un niveau économique bien plus bas.

Les femmes rurales ont peu de contacts avec le monde entrepreneurial et peu de possibilités d'acquérir des compétences en commercialisation des produits ou en direction d'une affaire. Alors que la majorité d'entre elles participent à une activité commerciale, la plupart des organismes de commercialisation sont dominés par des hommes. Les femmes ont en outre peu d'expérience des opérations bancaires en général, ce qui, joint à leur faible niveau d'instruction, explique que les mécanismes

et procédures associés aux opérations de crédit ne sont généralement pas compris. Les conditions de prêts sont compliquées et les femmes peuvent être dans l'impossibilité de présenter une demande, d'établir un plan d'exploitation, d'offrir les garanties nécessaires ou d'affirmer leur libre disposition de l'argent qu'elles gagnent. Le manque d'installations bancaires sûres vient encore compliquer les choses⁹⁰.

14.4 Programme pour vendeuses de marché 2008-2011

Les vendeuses de marché sont lourdement imposées par les autorités gouvernementales locales par l'intermédiaire de percepteurs intransigeants. Les femmes ne sont pas organisées, elles ne connaissent pas leurs droits et ignorent tout de l'économie de marché. Il ressort de constatations préliminaires que les administrations locales tirent au moins la moitié de leurs recettes des taxes journalières imposées aux vendeuses, dont la plupart sont des femmes rurales. Elles en affectent une petite partie à l'entretien ordinaire des marchés, mais très rarement à leur amélioration.

Le programme d'UNIFEM utilisera des stratégies de recherche participative et de planification par la base pour aider les vendeuses rurales de marché de la PNG à collaborer avec les administrations locales à l'analyse, à la compréhension et à l'amélioration de l'état physique, social et économique des places de marché. De cette façon, les femmes acquerront information et pouvoir pour influencer sur toutes les étapes de la planification future en coopération avec les administrations locales pour l'élaboration et l'exécution des politiques, programmes et budgets des administrations locales pour une meilleure gouvernance des places de marché qui répondent davantage à l'attente des femmes.

Le projet rendra les hommes et les administrations locales plus sensibles au problème des sexes. Il permettra aux femmes d'analyser leur situation, de reconnaître la valeur de leur contribution au revenu de leur famille et aux recettes de l'administration locale et il les incitera à s'organiser et à agir pour leurs droits à innover et à améliorer leur situation. On les encouragera à élaborer de nouveaux projets d'infrastructure des marchés en association avec l'administration locale. Les résultats attendus comprennent l'établissement de règlements des marchés plus satisfaisants pour les femmes et la transformation des marchés en centres sociaux attirants et sûrs offrant divers services de base et des opportunités pour permettre aux femmes rurales de donner plus de valeur à leurs produits.

14.5 Autres activités rurales

14.5.1 Le programme Women in Fisheries Development a été lancé en 1989 avec une aide financière de l'extérieur. Ses objectifs sont à la fois nutritionnels et économiques et les bénéficiaires qu'il vise, femmes, enfants et jeunes des villages, sont connus pour en avoir toujours été privés. Une évaluation initiale de la BASD pour un projet de gestion et de développement de l'industrie de la pêche côtière réalisée en 2002 a montré l'importance de la pêche à petite et à grande échelle pratiquée par les femmes et la prédominance de celles-ci dans le conditionnement et la commercialisation du poisson. Le projet qui en est résulté a vu former les femmes au contrôle de la qualité, à la commercialisation et à la gestion.

⁹⁰ *Analyse du problème des sexes en Papouasie-Nouvelle-Guinée*, Banque mondiale 1997.

Une question qui a reçu peu d'attention est celle des plantations de palmiers à huile qui ont des effets différents sur les sexes. Par exemple, les sociétés de palmiers à huile ne paient que les hommes, bien que les femmes et même toute leur famille travaillent elles aussi à cueillir les fruits du palmier à huile. Ceci veut dire que les hommes peuvent dépenser l'argent qu'ils reçoivent de la manière qu'ils l'entendent, alors que les femmes ne reçoivent rien. En outre, le fait que les femmes passent de longues heures à faire un travail qui les éreinte sans en être, ou guère, rétribuées signifie qu'à la fin de la journée elles sont trop fatiguées pour bien s'acquitter de la charge supplémentaire d'avoir à faire la cuisine et s'occuper des enfants.

Cultiver, cueillir et chasser sont une partie importante de la culture de la PNG; les femmes vendent des marchandises dans les marchés de village et elles en tirent un revenu. En même temps, cette activité leur laisse un temps précieux pour bavarder avec d'autres femmes. Quand les terres coutumières sont transformées en terres à palmiers à huile, beaucoup de ces traditions ancestrales se perdent et les femmes se trouvent privées à la fois de revenu et de la possibilité de rencontrer d'autres femmes.

14.5.2 *Foresterie, exploitation forestière et activités minières*

Migrer vers des « enclaves » économiques – mines, plantations, camps d'exploitation forestière – dans les zones rurales et reculées est chose commune. Certains habitants des zones rurales migrent vers des zones urbaines pour échapper à des violences tribales. Les hommes vont y chercher du travail et d'autres possibilités de revenus tandis que les femmes vont en ville, parfois avec leur famille, pour vendre leur corps. La production agricole est passée d'un système où les femmes faisaient partie intégrante de la production d'aliments et de moyens de subsistance pour la famille à une économie à vocation industrielle dirigée et pratiquée par les hommes et le rôle des femmes est devenu un rôle de dépendance.

La foresterie et l'exploitation forestière sont, comme les activités minières, aux mains de sociétés étrangères et ce sont principalement des expatriés qui y exercent les fonctions de direction. L'absence de programme de formation pour les femmes et les préjugés culturels des Papouans-Néo-Guinéens et des expatriés écartent les femmes de toute possibilité d'emploi dans des opérations d'exploitation forestière.

La situation des femmes dans le secteur minier montre bien, à beaucoup d'égards, à quel point les stratégies de développement n'ont pas pris en compte la situation sociale et culturelle des femmes et n'ont pas mis en place de politique de nature à leur assurer les mêmes avantages qu'aux hommes. Les emplois qui leur sont offerts sont généralement des emplois de secrétaire ou des emplois domestiques ne nécessitant aucune qualification. À ce jour, aucune femme de PNG n'a été nommée ou promue à un poste quelconque au rang de cadre supérieur. Un plan d'action pour les femmes a été établi par une équipe mixte du Département de la planification nationale et du développement rural et du Département des mines.

Article 15 **Égalité devant la loi et en matière civile**

Article 15

1. *Les États parties reconnaissent à la femme l'égalité avec l'homme devant la loi.*

2. *Les États parties reconnaissent à la femme, en matière civile, une capacité juridique identique à celle de l'homme et les mêmes possibilités pour exercer cette capacité. Ils lui reconnaissent en particulier des droits égaux en ce qui concerne la conclusion de contrats et l'administration des biens et leur accordent le même traitement à tous les stades de la procédure judiciaire.*

3. *Les États parties conviennent que tout contrat et tout autre instrument privé, de quelque type que ce soit, ayant un effet juridique visant à limiter la capacité juridique de la femme doit être considéré comme nul.*

4. *Les États parties reconnaissent à l'homme et à la femme les mêmes droits en ce qui concerne la législation relative au droit des personnes à circuler librement et à choisir leur résidence et leur domicile.*

15.0 Si la PNG ne garantit pas aux femmes l'égalité devant la loi comme le prescrit la Constitution, rien n'empêche en droit les femmes de participer aux procédures judiciaires. Les femmes ont même droit, quelle que soit leur situation matrimoniale, de signer des contrats relatifs au crédit, aux biens immobiliers et autres ainsi qu'aux transactions commerciales. Les femmes ont aussi le droit d'administrer des biens sans l'intervention ou le consentement d'un homme, qu'elles en fassent l'acquisition pendant le mariage, qu'elles les apportent dans le mariage ou qu'elles ne soient pas mariées.

Rien n'empêche en droit les femmes de participer à toutes les procédures judiciaires et il n'y a pas de disposition législative disant que tous les contrats et tous autres instruments de droit privé ayant pour effet de restreindre la capacité juridique des femmes doivent être jugés nuls et non avenus. Une femme peut également engager des poursuites et faire l'objet de poursuites.

La liberté de circuler et de choisir sa résidence est reconnue à égalité aux hommes et aux femmes et le mariage ne limite pas le droit qu'a une femme de choisir son lieu de résidence.

Article 16 **Mariage et droit de la famille**

1. *Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, assurent, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme :*

a) *Le même droit de contracter mariage;*

b) *Le même droit de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement;*

c) *Les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution;*

d) *Les mêmes droits et les mêmes responsabilités en tant que parents, quel que soit leur état matrimonial, pour les questions se rapportant à leurs enfants; dans tous les cas, l'intérêt des enfants est la considération primordiale;*

e) *Les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits;*

f) *Les mêmes droits et responsabilités en matière de tutelle, de curatelle, de garde et d'adoption des enfants, ou d'institutions similaires, lorsque ces concepts existent dans la législation nationale; dans tous les cas, l'intérêt des enfants est la considération primordiale;*

g) *Les mêmes droits personnels au mari et à la femme, y compris en ce qui concerne le choix du nom de famille, d'une profession et d'une occupation;*

h) *Les mêmes droits à chacun des époux en matière de propriété, d'acquisition, de gestion, d'administration, de jouissance et de disposition des biens, tant à titre gratuit qu'à titre onéreux.*

2) *Les fiançailles et les mariages d'enfants n'ont pas d'effets juridiques et toutes les mesures nécessaires, y compris des dispositions législatives, sont prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage et de rendre obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel.*

16.0 Le mariage

La loi de 1963 sur le mariage, qui est entrée en vigueur en 1965, a créé un système double de mariage en Papouasie-Nouvelle-Guinée : le mariage coutumier et le mariage réglementaire. L'article 3 de la loi dit qu'*un(e) autochtone autre qu'un(e) autochtone qui est partie à un mariage réglementaire non dissout peut contracter un mariage coutumier conformément à la coutume de la tribu ou du groupe auquel les parties au mariage ou l'une quelconque d'entre elles appartiennent ou appartient. Il n'est exigé aucune preuve pour un mariage coutumier au-delà du respect de la coutume. S'il se produit un différend, la question de savoir ce qui constitue la coutume des parties est une question de fait à soumettre à un tribunal. Le mariage coutumier est interdit quand la femme refuse le mariage ou le projet de mariage et que des pressions excessives ont été exercées sur elle pour la persuader d'accepter le mariage ou si, en l'occurrence, ce serait la mettre dans une situation pénible que de l'obliger à se conformer à la coutume. Toute personne qui y contrevient est coupable d'un délit et peut se voir infliger une amende et/ou être emprisonnée pour un maximum de six mois ou les deux.*

Le mariage réglementaire peut être célébré par un ministre du culte, un fonctionnaire de district ou un officier de l'état civil. Un préavis de mariage de sept jours est exigé, les parties doivent déclarer leur âge et leur éligibilité au mariage, avoir plus de 21 ans (les personnes de moins de 21 ans peuvent se marier avec l'autorisation parentale sauf si un tribunal en a accordé la dispense) et la présence de deux témoins est exigée à la cérémonie, laquelle doit être suivie de l'établissement d'un certificat de mariage.

Comme rite de passage, le mariage est si important en Papouasie-Nouvelle-Guinée qu'il provoque des fiançailles d'enfants et des mariages précoces arrangés. Une récente étude a calculé que 3 870 enfants de 10 à 14 ans avaient été mariés et vivaient dans des zones rurales en 2000. En zone urbaine, le chiffre était de 633. Sur un total de 4 503 filles, environ un quart avaient déjà été séparées, divorcées ou rendues veuves. Sur la base des chiffres du recensement de 2000, cette étude notait que 676 ménages de zones rurales avaient à leur tête des enfants de 10 à 14 ans, contre 76 en zone urbaine⁹¹.

En PNG, l'âge minimal pour le mariage est fixé à 18 ans pour le sexe masculin et à 16 ans pour le sexe féminin, ce qui conforte le point de vue selon lequel les filles « mûrissent » plus vite que les garçons. Dans des conditions exceptionnelles, un tribunal peut autoriser le mariage à 16 ans pour les garçons et à 14 ans pour les filles. En autorisant le mariage des filles à 14 ans, on tombe bien en dessous de l'âge accepté pour le mariage recommandé par le Comité de la CEDAW et la Convention relative aux droits de l'enfant et cela constitue un mariage d'enfant. Ainsi, une personne qui a l'intention d'avoir un rapport sexuel marital avec une fille se livrerait à une activité sexuelle non autorisée par la loi et donc illégale même si la fille « mariée » y consent. La Convention relative aux droits de l'enfant, que la PNG a signée, définit un enfant comme un être humain de moins de 18 ans ou à l'âge de la maturité établi par le pays s'il est inférieur. L'âge légal de la maturité est de 18 ans.

Une étude de pays de l'UNICEF a noté aussi que, bien que l'âge légal pour le mariage soit de 16 ans, les mariages dans certaines zones rurales peuvent concerner des jeunes qui n'ont pas plus de 13 ans, les mariages d'enfant étant généralement arrangés par les parents, d'autres membres de la famille ou le chef du village au nom de la famille⁹². En vertu du droit écrit, une personne du sexe féminin qui n'a pas 14 ans n'est pas à même de consentir à un mariage quels que soient ses désirs et son état physique. Un tel mariage est nul et non avenue. Par contre, en droit coutumier, parce que l'on considère davantage la maturité physique que l'âge chronologique, une fille de 14 ans qui est dotée des attributs d'une personne jugée physiquement « apte » peut contracter un mariage coutumier valable. Son consentement au mariage est généralement peu en ligne de compte parce que ce sont ses parents qui contractent le mariage pour elle. Comme le droit actuel reconnaît les mariages coutumiers, on peut conclure que le conflit entre les deux formes de mariage est légalement reconnu. Ceci crée des difficultés dans l'application de lois écrites qui pénalisent certaines activités sexuelles faisant intervenir des enfants.

En vertu de l'alinéa 1 de l'article 2 de la Constitution, la coutume n'est pas appliquée et imposée si, et dans la mesure où, elle est contraire à la *Constitution* ou à une loi, ou *porte atteinte aux principes généraux d'humanité*. En outre, l'article 3 de la loi dite *Customs Recognition Act*, chapitre 19, dispose que des coutumes qui, si elles étaient appliquées et imposées, aboutiraient à une injustice, porteraient atteinte aux exigences de l'intérêt public ou seraient contraires aux intérêts bien compris d'un enfant de moins de 16 ans ne seraient pas reconnues. Ainsi, le mariage coutumier d'une fille de moins de 14 ans violerait tous les critères ou considérations ci-dessus.

⁹¹ *Programmation du développement et bien-être de la fille*, 2004, UNICEF.

⁹² Analyse situationnelle d'abus sexuels sur enfant et exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales en Papouasie-Nouvelle-Guinée, UNICEF PNG, Port Moresby, 2004.

16.1 Caractéristiques de la famille

Les systèmes sociaux traditionnels de la PNG disent quand une femme peut parler pour dire ce qu'elle pense, soit dans sa famille, soit en public, et font qu'il lui est difficile, sans l'assistance d'un homme, de posséder des biens et/ou de se constituer une sécurité économique. Les systèmes de parenté déterminent l'endroit où les femmes vivent quand elles sont enfants et, une fois devenues femmes, ils disent dans quelle mesure elles peuvent déterminer le cours de leur vie. Les enfants et les femmes sont considérés comme des possessions dans la famille traditionnelle en PNG et, pour la plupart des femmes, le mariage est le principal moyen d'acquérir de quoi vivre et une place dans la société. Bien que la législation nationale garantisse aux hommes et aux femmes l'égalité de droits en matière d'héritage, cela ne s'applique pas au système des terres coutumières, qui est basé sur la patrilinéarité et peut faire de la discrimination à l'égard des femmes.

Chômage, pauvreté et instabilité des relations de famille ont contribué au délaissement et à la maltraitance des enfants. L'augmentation de la pratique de prise en nourrice/adoption d'enfants, en bonne et due forme ou autrement, en particulier dans la famille élargie, est une autre pratique culturelle lourde de dangers pour les jeunes enfants. À l'époque du recensement de 2000, la proportion d'enfants ne vivant pas avec leurs parents biologiques était de 22,4 %⁹³.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée pratique la prise en nourrice/adoption traditionnelle et légale, mais cela se fait sans reconnaissance officielle. Si ces enfants conservent des droits et des obligations dans leur famille de naissance, ils assument aussi des obligations domestiques dans les familles où ils ont été pris en nourrice et on attend souvent d'eux qu'ils subviennent aux besoins des deux types de parents dans leur vieillesse⁹⁴.

16.2 Violence domestique

Les constatations de la Commission de la réforme législative de 1992 sur la nature et la portée de la violence domestique en Papouasie-Nouvelle-Guinée montraient que, dans les zones rurales, 67 % des maris battent leur femme, qu'en zone urbaine 56 % le font quand l'épouse gagne peu et que 62 % le font quand l'épouse appartient à l'élite urbaine. En ce qui concerne les épouses qui battent leur mari, 30 % des maris de zones rurales, 37 % des maris de zones urbaines qui gagnent peu et 50 % des maris appartenant à l'élite urbaine disaient avoir été battus par leur femme. Ceci montre que battre sa femme est un problème bien plus grave que celui de battre son mari. D'autres faits d'observation montraient que sur une période de 10 semaines, 97 % des femmes et 3 % seulement des maris s'étaient fait traiter pour violence domestique.

La conclusion à tirer de ces différences d'attitudes entre zones rurales et zones urbaines à cet égard est que l'on a de plus en plus tendance dans les zones urbaines à cesser de considérer qu'il est acceptable de battre sa femme. Les causes de problèmes de mariage sont des facteurs qui conduisent à des disputes domestiques qui finissent parfois par des violences domestiques. La jalousie sexuelle vient en tête pour les zones rurales alors que, dans les zones urbaines, l'alcool est la principale cause de dispute. Toutefois, des causes plus profondes ont également été

⁹³ *Programmation du développement et bien-être de la fille*, 2004, UNICEF.

⁹⁴ *Ibid.*

mentionnées : inégalité de rang entre hommes et femmes, stress, manque de communication, culture et agression.

La Commission de la réforme législative a constaté que *la violence domestique, définie comme violence physique entre époux*, est présente dans plus des deux tiers de toutes les familles de Papouasie-Nouvelle-Guinée, cette violence consistant surtout à battre sa femme. En plus des causes plus profondes de violence domestique que sont l'inégalité de rang social entre hommes et femmes, le stress, le manque de communication et la prévalence de la violence et de l'agression dans les cultures locales, des causes de « surface » ou de « déclenchement » de disputes domestiques ont été données.

Les enquêtés des zones rurales disaient que la jalousie sexuelle, le manquement des femmes à leurs devoirs et l'aversion des hommes pour leur femme étaient les causes les plus immédiates des problèmes conjugaux, les enquêtés urbains à faible revenu et les enquêtés appartenant à l'élite urbaine les attribuant à l'alcool, à des problèmes d'argent et à la jalousie sexuelle. Le droit pénal passait pour offrir peu de protection aux victimes de violence domestique, les époux étant dispensés de l'obligation de témoigner l'un contre l'autre devant les tribunaux, les peines prononcées mettaient les familles dans des situations encore plus pénibles et le syndrome de femme battue comme motif de provocation en cas de meurtre n'était pas recevable.

La violence commise par des femmes à l'égard d'autres femmes avait souvent pour origine des disputes domestiques. Dans les régions où la polygamie est chose coutumière, de plus en plus de femmes sont accusées de tuer une des autres femmes de leur mari et on compte jusqu'à 65 % de femmes en prison pour avoir agressé ou tué une autre femme.

Entre 1986 et 2000, la Commission a engagé une action dans chacun de ces domaines, surtout dans la mise en place de programmes spéciaux de formation pour la police, les tribunaux de village et le service de probation. Aujourd'hui, il n'y a pas de politique pertinente, les services de base pour les victimes et les agresseurs sont pratiquement inexistantes, la police hésite à intervenir dans les affaires de violence domestique, la justice est dominée par les hommes et on délaisse la sensibilisation et la prévention. Depuis la publication du *Rapport final de la Commission de la réforme législative* en 2002, l'attention portée par les pouvoirs publics à la violence domestique a sensiblement diminué.

16.3 Divorce, séparation, garde des enfants

L'ensemble du droit de la famille relatif au divorce, à la séparation, à la division des biens matrimoniaux, aux dispositions d'obligation alimentaire et à la garde des enfants manque à la fois de clarté et d'équité à l'égard des femmes. Il leur est très difficile de sortir d'un mariage violent et de divorcer pour cause de faute, ce qui exige la preuve d'un délit matrimonial comme l'abandon ou le viol habituel. Cela les met dans la difficile position d'avoir à fournir la preuve de situations qui peuvent être humiliantes, embarrassantes ou qui peuvent porter atteinte à leur dignité et au respect de leur vie privée.

L'absence de loi qui valide les diverses formes du mariage coutumier signifie que les femmes sont souvent dans l'incapacité de faire valoir leurs droits d'épouse. Les mariages de facto n'ont pas de fondement juridique, ce qui a des conséquences

semblables pour les femmes et les enfants victimes d'abandon. Les femmes rencontrent aussi de la discrimination dans l'administration de la preuve de la faute, en particulier quand il s'agit de cruauté et d'adultère, si elles choisissent de ne pas être témoins ou si elles ne désirent pas assister à la procédure judiciaire. Le droit du divorce en PNG repose sur des critères de faute (notamment l'adultère, l'abandon et la cruauté), de sorte qu'il ne répond pas aux prescriptions de la CEDAW.

En outre, le tribunal peut ordonner la restitution de droits conjugaux, disposition manifestement discriminatoire. Il est prévu également réparation pour adultère, qui est un délit pénal. Ce sont là des dispositions discriminatoires donnant l'idée qu'un époux (généralement l'épouse) est la propriété de l'autre. Des ordonnances d'obligation alimentaire pour les enfants et les épouses pendant la séparation et après le divorce peuvent être rendues; toutefois, la base du calcul des obligations alimentaires est laissée largement à l'appréciation du tribunal en fonction de critères qui sont largement des critères de moyens, de capacité de revenu et de conduite des parties. Cette dernière, toutefois, implique une idée de faute qui est discriminatoire à l'égard des enfants comme de l'épouse. Les normes recommandées par la CEDAW concernant les besoins et les moyens des deux parties, leurs engagements financiers à l'égard d'elles-mêmes et d'autres, leur capacité respective de gain et les besoins de tous enfants pour lesquels une pension alimentaire est demandée ont peu de chances d'être jugées prioritaires.

Si le droit de posséder et de gérer des biens, d'en jouir et d'en disposer est essentiel au droit qu'a une femme de jouir d'une indépendance financière, elle ne jouit pas, en PNG, de l'égalité en ce qui concerne la propriété, l'administration, la jouissance et la disposition de biens étant donné que le régime foncier est fondé sur la coutume, ce qui laisse de nombreux aspects de la possession de terres et de biens aux mains des hommes. La PNG a adopté la norme recommandée de l'intérêt bien compris de l'enfant comme facteur essentiel à considérer dans des différends quant à la garde des enfants après séparation et divorce. Cependant, l'absence d'indépendance économique et l'incapacité d'obtenir la garde de leurs enfants au moment de la séparation obligent de nombreuses femmes à demeurer dans une relation violente ou difficile. La division des biens est fondée sur ce qui est « juste et équitable », ce qui ne fournit pas aux juges de critères clairs. Ce type de critère a peu de chances de prendre en compte la contribution non rémunérée de la femme au ménage.

En PNG, si l'accès à des avocats publics est techniquement gratuit et théoriquement possible, en réalité l'accès à ce type de service est minimal en raison de ressources humaines inadéquates et de crédits publics insuffisants. Il n'est pas prévu d'aide judiciaire et, sans avocat, la seule possibilité qui reste est de se tourner vers une ONG en mesure d'aider la partie plaignante à présenter les pièces demandées. Les femmes ont également du mal à engager une procédure de divorce en raison du fait que, si le divorce est prononcé à leurs torts et non à ceux du mari, leur famille devra rendre la dot reçue. Leur famille pourrait donc être peu disposée à les voir revenir et, si elles viennent d'une société patrilinéaire, elles ne pourraient pas emmener leurs enfants en quittant leur mari parce qu'ils appartiennent à son clan.

Partie B Région autonome de Bougainville



Source : *The Journal of Pacific Studies*, vol. 28 n° 2, 2005.

Première partie Généralités

1.0 La terre et le peuple

La Région autonome de Bougainville, connue aussi sous l'appellation de Salomon du nord, est une région autonome de Papouasie-Nouvelle-Guinée dotée d'un degré élevé d'autonomie politique. Si la province de Bougainville fait politiquement partie de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, géographiquement et culturellement elle fait partie des Îles Salomon. La province comprend les grandes îles de Bougainville et de Buka, un certain nombre de petites îles avoisinantes et les atolls plus éloignés de Nissan, Cateret, Mortlock, Tasman et Fead. Une grande partie de l'île de Bougainville est montagneuse, avec des pics qui culminent à plus de 2 000 mètres, et contient un grand nombre de rivières, la partie sud de l'île étant formée de vastes étendues côtières marécageuses. Le climat est tropical avec de fortes précipitations annuelles. La capitale est provisoirement Buka, mais Arawa devrait redevenir la capitale de la Province.

Le dernier recensement, recensement incomplet, de 2000 donne une population de 141 661 personnes pour les zones recensées. Les estimations pour 2000 situent le chiffre entre 150 000 et 200 000. La plupart des habitants retracent l'origine de leur clan par leur mère et, dans la plupart des collectivités, la propriété de la terre se transmet par elle. Bien que les rôles et la condition des femmes aient beaucoup varié entre groupes linguistiques et culturels, l'idée d'équilibre et la pratique de la réciprocité ont joué le rôle de ciment social entre les femmes et les hommes. Parce que les rôles étaient attribués, les femmes et les hommes connaissaient leur place dans la société.

Tableau 10

Distribution de la population dans les régions de Bougainville⁹⁵

Région Bougainville	>5		5-9		10-14		15-19		20-49		50+		Total
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Nord	5 464	4 772	5 412	5 017	6 069	5 756	5 756	5 569	16 474	15 816	3 127	2 665	81 337
Centre	2 914	2 166	2 946	2 742	2 987	2 876	3 110	2 952	8 195	7 730	145	110	41 177
Sud	4 270	3 524	4 746	4 362	4 668	4 118	4 412	4 221	14 045	13 858	3 049	2 838	68 109
Total	12 648	10 462	13 104	12 121	13 724	12 750	13 091	12 369	38 712	37 404	7 630	6 608	192 225

Bougainville a 23 langues, dont les principales sont le buin, le siwai, le nagovis, le banoni, le halia, le teop, le solos, le nehen, le rotokas et l'elivo. Le tok pisin est la principale deuxième langue.

2.0 Arrière-plan constitutionnel et politique

Les îles de Buka et de Bougainville faisaient partie de la province Salomon du Nord de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. En 1972, l'établissement de la grande mine de cuivre de Panguna par Bougainville Copper Ltd. et la signature, en 1974, de

⁹⁵ OMS 2008.

l'Accord sur le cuivre de Bougainville avec le Gouvernement de l'époque ont été très mal accueillis par les propriétaires terriens de l'endroit. En 1987, la Panguna Landowner's Association a exigé 18 milliards de dollars de réparation. Ces exigences n'ayant pas reçu de suite, une action militante a été engagée et l'Armée révolutionnaire de Bougainville est née. Les exploitants de la mine ont décidé en 1990 de la fermer, ce qui a conduit à une déclaration d'état d'urgence.

Les escarmouches entre l'armée révolutionnaire de Bougainville et les forces de défense de la PNG se sont accrues pour en arriver au point où, au début de 1990, le Gouvernement central a décidé de retirer tout le personnel gouvernemental, y compris ses troupes, de l'île et de refuser aux habitants tous les services gouvernementaux. En outre, de nombreux services publics et entreprises privées, comme les banques, se sont retirés de la province en 1990 à mesure que la violence augmentait. Un durcissement de la situation s'est produit lorsque le Gouvernement de la PNG a, au milieu de 1990, mis l'embargo sur l'économie et les communications, ce qui a entraîné un grave manque de médicaments, de produits alimentaires et de carburants dans les zones contrôlées par l'armée révolutionnaire.

Celle-ci a répondu par une déclaration unilatérale d'indépendance en mai 1990. Au cours des huit années qui ont suivi, les hostilités se sont traduites par la mort de 12 000 à 15 000 personnes et le déplacement de plusieurs milliers. La trêve de 1997 a été l'œuvre du Groupe de surveillance de la trêve dirigé par la Nouvelle-Zélande et comprenant des soldats de maintien de la paix sans armes de Nouvelle-Zélande, d'Australie, de Fidji et de Vanuatu. En 1998, le Groupe de surveillance de la trêve a été remplacé par un Groupe de surveillance de la paix dirigé par l'Australie. Sa tâche était de faciliter le processus d'édification de la paix en surveillant l'application du cessez-le-feu et en supervisant la remise des armes et la réduction de leur usage. En juillet 2003, l'équipe transitionnelle de Bougainville a remplacé le Groupe de surveillance de la paix.

En avril 1998, un cessez-le-feu permanent a été signé et le déploiement d'un Groupe multinational de surveillance de la paix a commencé. Le 20 août 2001, un accord de paix a été signé donnant à Bougainville un statut spécial comme province avec le droit de mettre en place une administration autonome pour gérer ses propres affaires.

3.0 Situation économique

À Bougainville, le conflit s'est traduit par un grand nombre de morts et d'autres coûts sociaux, notamment le bouleversement, voire la non-existence, du système scolaire, la migration d'un grand nombre de personnes dotées de compétences et la destruction d'une grande partie de l'infrastructure de l'île. Certains migrants sont revenus et un grand nombre de services de santé et d'éducation ont été rétablis, mais l'infrastructure demeure en piètre état.

Dans les régions où de longues périodes d'instabilité et de conflit armé ont eu des incidences sur le développement socioéconomique, la mise en valeur des capacités locales de paix, de génération de revenus et de promotion de l'emploi a été un grand sujet de préoccupation. D'après l'actuel Plan d'éducation de Bougainville (2007-2016), la performance économique de la région n'a pas fait l'objet d'une étude sérieuse, l'absence de comptes régionaux créant des difficultés pour l'estimation précise de la performance de la région depuis 1998. L'économie est principalement agricole, avec une production majeure de cacao et de noix de coco.

Les priorités de développement de Bougainville s'inspirent de la Stratégie de développement à moyen terme de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui est le document directif du Gouvernement autonome de Bougainville pour le développement. Son Plan de développement vise à réaliser un développement humain intégral par l'autonomisation des groupes familiaux pour veiller à les rendre plus productifs, plus animés de l'esprit d'entreprise et internationalement compétitifs afin de devenir, par une plus grande prise en main de l'affaire, plus en mesure d'améliorer et de soutenir leur qualité de vie et celle de leur population. L'objectif de développement du Gouvernement est d'améliorer et de soutenir la qualité de vie de toutes les familles de Bougainville par l'intermédiaire d'un gouvernement proactif, agissant et efficace et d'un système de fourniture de biens et de services publics.

Actuellement, Bougainville génère moins de 2,5 % des recettes internes. Un appui extérieur est toujours nécessaire pour mettre en œuvre le Plan d'action stratégique en cinq ans dans des services comme la santé, l'éducation, le développement du commerce et de l'économie ou pour réparer ou reconstruire des routes et des ponts. Les défis à relever pour pouvoir offrir des services d'éducation et de santé de grande qualité demeurent énormes. Le manque de matériel scolaire de base gêne toujours la mise en place de services d'éducation tandis que la pénurie chronique de médicaments d'usage le plus courant et d'autres fournitures médicales continue à empêcher la mise en place d'un niveau acceptable de services de santé à la population, surtout à la majorité rurale.

Bougainville a besoin du Gouvernement de la PNG et des organismes donateurs pour se voir fournir les fonds nécessaires pour faire repartir l'économie. Depuis 1999, le PNUD réalise un programme de développement économique par la remise en état du secteur agricole, la formation et le retour à l'emploi d'ex-combattants, le projet Arawa de formation professionnelle des femmes ainsi que par le développement des collectivités locales

4.0 Système politique

L'Accord de paix de Bougainville conclu en 2002 accordait l'autonomie à Bougainville et prévoyait la remise des armes, l'élaboration d'une constitution pour un Bougainville autonome et des élections pour un gouvernement autonome. Au début de 2005, le Gouvernement provincial par intérim de Bougainville et le Gouvernement de la PNG ont approuvé la Constitution dans le cadre d'élections tenues en mai-juin 2005. Un référendum sur le statut politique futur doit avoir lieu dans un délai d'au moins 10 ans et de 15 ans au plus après l'élection du Gouvernement autonome de Bougainville, la date effective devant être convenue entre celui-ci et le Gouvernement de la PNG en tenant compte de la réalisation de normes de bonne gouvernance à Bougainville et des progrès accomplis dans la remise des armes. Le résultat du référendum sera soumis à la décision finale du Parlement national de la PNG.

L'Accord de paix stipulait qu'en consultation avec le Congrès du peuple de Bougainville le Gouvernement provincial par intérim de Bougainville établirait une Commission constitutionnelle qui, sans devoir comprendre des femmes, devrait être largement représentative de la population de Bougainville. L'Accord prévoyait aussi l'établissement d'une assemblée constituante représentative, de l'appareil judiciaire, d'un système de gouvernement satisfaisant aux normes de bonne gouvernance

internationalement acceptées. Il y avait aussi un plan complexe en trois étapes pour la remise des armes des ex-combattants, plan qui devait être placé sous la supervision du Bureau politique de l'Organisation des Nations Unies à Bougainville. Fait partie intégrante de l'Accord une perspective à plus long terme d'un référendum sur une éventuelle indépendance qui devrait se tenir d'ici à 2015 au plus tard. Comme l'indépendance figurerait parmi les options, ce référendum devra être approuvé par une majorité des deux tiers du Parlement de la PNG.

En juin 2003, la Mission d'observation politique de l'Organisation des Nations Unies à Bougainville a vérifié et certifié l'achèvement de la phase II du Plan de remise des armes, qui prévoyait l'établissement de l'Assemblée constituante et assurait la pleine mise en vigueur des amendements constitutionnels et de la loi organique sur l'édification de la paix à Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le Parlement national de la PNG a donné à l'*Accord de paix de Bougainville* force de loi par la modification de la *Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée* et l'adoption de la *loi organique sur l'édification de la paix à Bougainville*.

Dans un effort pour arriver à un consensus et à une paix au niveau national, cet accord a été voté par le Parlement de la PNG assorti d'un seul amendement relatif au contrôle des armes. Les amendements constitutionnels ont ouvert la porte à l'élection d'un gouvernement autonome de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée et, en 2003, la phase III du processus de paix a été atteinte lorsque les parties au conflit ont convenu de détruire les armes recueillies.

En termes d'institutions politiques, la Constitution de Bougainville a vu le jour à l'issue d'une longue série de consultations tant à l'intérieur de Bougainville qu'avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'élaboration de la Constitution a fait l'objet d'une procédure inclusive, participative et de large portée et a impliqué un processus de réconciliation et d'établissement d'un consensus entre communautés. L'immunité et l'amnistie étaient garanties comme faisant partie des négociations de paix, les ONG intervenant dans l'administration de conseils aux blessés et dans la réconciliation au niveau local.

Les élections en vue de la formation d'un gouvernement autonome de Bougainville ont eu lieu en mai et juin 2005. Le Gouvernement autonome de Bougainville travaille maintenant à l'établissement de la Constitution par le Plan d'action stratégique en cinq ans. La Déclaration de mission de ce plan est, *avec le concours des villageois, d'améliorer leur bien-être selon une approche soutenable au niveau local*. Les objectifs du Plan sont *de veiller à la réalisation des grands objectifs définis par les dirigeants pour réduire les niveaux de pauvreté et aider les gens à améliorer leur niveau de vie, de rechercher la prospérité et l'autosuffisance économique et d'encourager la paix et la réconciliation au sein de la population*.

5.0 Impact du conflit sur les femmes

Le déclenchement du conflit armé en 1988 a changé beaucoup de choses et, non des moindres, les rôles et responsabilités des femmes, des hommes et des enfants et, chose plus importante encore, les relations entre sexes. Les femmes, en particulier, ont souffert de la perte de membres de leur famille et d'amis, de la réduction des niveaux de confiance et de sécurité dans leur société et de l'aggravation de la violence à leur égard. La violence sous ses nombreuses formes est bien plus prévalente qu'avant 1988, tellement que l'on craint que l'existence de niveaux élevés de violence soit une conséquence à long terme du conflit.

Le blocus naval de l'Isle, et en particulier des zones contrôlées par l'armée révolutionnaire de Bougainville, signifiait la fermeture de services essentiels comme la santé et l'éducation. L'impact du conflit a été considérable avec la destruction physique d'une des provinces les plus développées du pays et avec une dévastation générale des structures socioéconomiques, politiques et administratives. Tout au long de la crise, les femmes ont souvent été terrorisées et menacées. Certaines ont été violées ou mutilées, d'autres ont vu leurs fils et leur mari être tués et leurs filles violées. Beaucoup se sont enfuies dans la jungle et se sont adaptées à la vie de la jungle, mais leur peu d'accès aux soins de santé a entraîné une plus forte mortalité maternelle.

À Bougainville, les groupes linguistiques et culturels sont matrilineaires, ce qui signifie que les femmes sont indépendantes et que les droits de propriété foncière passent par elles et se transmettent à leurs filles. En raison du respect culturel et historique qui leur est manifesté, les femmes ont pu jouer un rôle très actif dans les efforts de paix et de réconciliation aux niveaux tant local que national. Elles ont également joué de leur influence comme intermédiaires entre les belligérants pour maintenir un dialogue constructif. Les mères sont allées dans la jungle pour essayer de ramener leurs fils à la maison. Elles ont joué un rôle capital dans le processus de paix en faisant pression sur les hommes et en plaidant auprès d'eux pour qu'ils déposent les armes et qu'ils s'installent dans une vie communautaire ainsi qu'en se faisant les avocates d'un retour à la paix et à l'harmonie.

Les femmes de Bougainville sont des agents actifs de la paix; leurs chefs de file interviennent dans l'établissement d'un processus pour la négociation entre les dirigeants de Bougainville et le Gouvernement de la PNG pour amener une fin de la guerre. Elles ont lancé un appel en faveur d'une déclaration de cessez-le-feu devant prendre effet à l'arrivée du premier contingent de forces de maintien de la paix, avec invitation à Bougainville d'une force neutre de maintien de la paix des Nations Unies au commencement du processus de paix pour une durée d'un maximum de trois ans. En juin/juillet 1997, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande a une fois de plus offert de faciliter la reprise des négociations de paix entre le Gouvernement de la PNG et les dirigeants de Bougainville. Y ont pris part environ 75 personnalités influentes de Bougainville représentant les principaux groupes d'intérêt de l'île, à savoir les chefs traditionnels, les jeunes, les femmes, les représentants des églises et les dirigeants politiques.

Les organisations de femmes de la région, comme la Leitana Nehan Women's Development Agency, ont contribué à œuvrer pour la paix et la réconciliation aux niveaux local, national et international. Les femmes ont créé des occasions de dialogue, elles ont participé aux négociations de paix et elles ont surtout fait partie du processus d'établissement de la constitution. Tous les acteurs – les belligérants, les Nations Unies, les organismes donateurs et les ONG – leur ont rendu hommage pour la part qu'elles ont eue au cessez-le-feu et au retour de la paix. Cette reconnaissance générale de leur rôle dans la création et le maintien des conditions de paix forme un vif contraste avec leur absence et leur exclusion du processus de paix, du désarmement complexe en trois phases et du plan de remise des armes, liés de manière compliquée aux progrès réalisés sur les questions politiques et constitutionnelles de l'Accord de paix de Bougainville, qui a trouvé sa forme définitive en août 2002.

Deuxième partie

Commentaire sur les articles de la Convention

Article 1

Définition de la discrimination

1.0 Cadre constitutionnel et juridique de Bougainville garantissant l'égalité de droits

Dans le cadre de l'Accord de paix de Bougainville, les parties ont établi un organisme intérimaire de supervision conjoint comme principale instance de consultation entre le Gouvernement national et les dirigeants de Bougainville. L'Accord prévoyait aussi l'établissement en septembre 2002 de la Commission constitutionnelle de Bougainville comme organisme largement représentatif. Elle a engagé de larges consultations dans Bougainville et élaboré un projet de Constitution. Le Gouvernement provincial intérimaire de Bougainville et le Congrès du peuple de Bougainville ont établi une Commission constitutionnelle de 24 membres, dont trois femmes, et une Assemblée constituante qui en comprend huit. La Commission a rédigé des propositions constitutionnelles à soumettre à l'Assemblée constituante. Celle-ci a examiné et modifié les projets avant de soumettre un projet final au Gouvernement de la PNG, qui l'a approuvé comme conforme à la Constitution du pays.

La Constitution de la Région autonome de Bougainville, approuvée le 15 décembre 2004 par le Conseil exécutif national de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, stipule que le Gouvernement autonome de Bougainville *élaborera un niveau ou des niveaux de gouvernement officiel au-dessous du niveau du Gouvernement autonome de Bougainville*, les Conseils des anciens *étant reconnus par cette Constitution comme niveau de gouvernement officiel au-dessous du niveau du Gouvernement autonome de Bougainville*. Ces niveaux de gouvernement sont *principalement électifs, mais ils reconnaissent le rôle traditionnel en matière de gouvernance des chefs traditionnels et autres dirigeants traditionnels et, dans la mesure où cela est approprié et praticable, les systèmes traditionnels de gouvernance sont intégrés aux niveaux de gouvernement officiel*.

La Constitution donne au Gouvernement autonome de Bougainville le pouvoir de mettre en place un gouvernement régional pour chacune des régions ci-après : North Region, Central Region et South Region, *et peut par la suite diviser le niveau de gouvernement régional entre d'autres régions*. Elle contient aussi *des dispositions concernant l'établissement, les attributions et les fonctions d'un gouvernement régional*. Les systèmes traditionnels de gouvernement et les rôles et responsabilités des chefs traditionnels et d'autres dirigeants traditionnels et du système de clan doivent aussi être reconnus et ceci comprendra *des questions relatives aux terres coutumières, à la préservation de l'environnement, aux affaires de famille, au règlement des différends et au maintien de la paix et de l'ordre public*.

En ce qui concerne la propriété des terres coutumières et les élections, la Constitution dit qu'*un Bougainvillais (et nulle autre personne) peut, conformément à la présente Constitution et aux lois de Bougainville conformes à la coutume, être propriétaire de terres coutumières à Bougainville et qu'un citoyen peut être candidat à toutes élections à la Chambre des Représentants et à tous autres organes*

électifs établis par la présente Constitution et prendre part à toutes élections visées à l'alinéa b).

Un Bougainvillais a notamment pour obligation, d'après la Constitution, *de favoriser la réconciliation et de panser les plaies sur tout le territoire de Bougainville, d'exercer un travail productif pour le bien de sa propre personne, de sa famille et de la collectivité et de contribuer au bien-être de la communauté dans laquelle vit ce Bougainvillais, ainsi que de promouvoir la pratique d'une parenté responsable, la démocratie et le respect des lois.* La Constitution de Bougainville permet au Conseil exécutif de Bougainville de définir des politiques *pour traiter les problèmes de droits de l'homme et pourvoir aux besoins des victimes d'atteintes à ces droits.*

La Constitution de Bougainville utilise de bout en bout le genre masculin dans sa terminologie, disant que les termes utilisés au masculin concernent aussi le sexe féminin, mais elle contient des dispositions spéciales pour les femmes. En plus de ces dispositions prescrivant la représentation et l'intervention des femmes dans le nouveau Gouvernement, elle énumère plusieurs *objectifs et principes directeurs qui prévoient une juste représentation des femmes et d'autres catégories marginalisées et la mise en place d'une protection sociale pour les veuves, les enfants, les orphelins, les personnes âgées et les handicapés.* Elle affirme aussi que *le rôle et la protection sociale des femmes dans la société tant traditionnelle que moderne de Bougainville sont reconnus et encouragés et seront développés pour tenir compte de l'évolution des choses.*

Les *objectifs et principes directeurs* ne confèrent pas de droits donnant lieu à des recours en justice; ils ont pour but de guider le Gouvernement dans l'application et l'interprétation de la Constitution, dans l'élaboration et l'application des décisions de politique générale et des lois. En ce qui concerne la participation à la vie politique, la Constitution stipule que la Chambre des Représentants doit compter au nombre de ses membres trois femmes représentant les régions Nord, Centre et Sud de Bougainville « pour représenter les intérêts des femmes de la région ». Le Conseil exécutif de Bougainville devra comprendre une femme membre de la Chambre des Représentants dont la candidature aura été présentée par les autres femmes membres de la Chambre et nommée par le Président.

Article 2

Obligation d'éliminer la discrimination

L'article 19 de la Constitution prévoit *la représentation équitable des femmes et des catégories marginalisées dans tous les organismes constitutionnels et autres*, l'article 20 encourageant *les pratiques coutumières de prestation de soins aux veuves, aux enfants, aux orphelins, aux personnes âgées et aux handicapés.* L'article 28 reconnaît et encourage *le rôle et la protection sociale des femmes dans la société traditionnelle et moderne de Bougainville, qui seront développés pour tenir compte de l'évolution des choses.*

2.0 Leitana Nehan, ONG de femmes influente, a rencontré le Comité constitutionnel de Bougainville et l'UNICEF a plaidé pour l'inclusion, dans la nouvelle Constitution, de clauses de soutien des droits des femmes et des enfants. Leitana Nehan a également, en association avec l'UNICEF, visité des écoles primaires dans les districts pour avoir des entretiens avec les enseignants et les

parents sur les droits des femmes et des enfants. Leitana Nehan a rencontré les familles du personnel de police pour s'entretenir avec elles des problèmes de violence domestique. En outre, son plan stratégique pour 2004-2007 dit que l'organisation vise à promouvoir ces droits *comme stipulés dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et dans la Convention relative aux droits de l'enfant.*

2.1 Renforcement des collectivités pour la paix

En septembre 1999, Leitana Nehan a lancé un programme intitulé « Renforcement des collectivités pour la paix » qui a été parrainé par l'« Australian-based International Women's Development Agency (IWDA) et financé comme partie du Programme de reconstruction de Bougainville d'AUSAID. Conformément à la constitution de Leitana Nehan, le projet portait sur les principaux objectifs de l'organisation, à savoir créer un Bougainville moins violent et plus pacifique, mettre en particulier l'accent sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et promouvoir leurs droits.

La phase 1 du projet comprenait un ensemble d'activités d'instauration de la paix à ancrage communautaire ainsi que des activités organisationnelles de développement et de formation pour Leitana Nehan prévoyant un précieux renforcement des capacités du personnel et des bénévoles comme artisans et directeurs du projet. Celui-ci avait pour principal objectif de rendre les femmes, les collectivités locales, les animateurs de ces collectivités et les formateurs de Leitana Nehan mieux à même de lutter contre la violence à Bougainville en général et contre les femmes en particulier.

Une évaluation du programme a permis de déterminer que les femmes liées de près à Leitana Nehan étaient plus portées à parler de la violence à l'égard des femmes et d'équité pour elles dans l'exercice de rôles de direction. Ceci comprend le recrutement d'un certain nombre de femmes dans les nouvelles forces de police de Bougainville, la nomination de trois représentantes dans le Comité constitutionnel de Bougainville, qui est l'organisme chargé de rédiger une constitution pour la région nouvellement devenue autonome, la démonstration des aptitudes des femmes à la direction dans Leitana Nehan et de la disposition des hommes à travailler sous la direction d'une femme et l'éducation et la mobilisation des femmes pour participer à une nouvelle société, revendiquer leurs droits et protester contre la violence.

En 2001, l'Agence de Leitana Nehan pour le plein développement de la femme a reçu l'Internal Millennium Peace Prize for Women d'UNIFEM. L'Agence a pour devise « Women Weaving Together » et le but est de sauvegarder les droits humains des femmes de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée et de rétablir la paix dans des communautés ravagées par le conflit. Leitana Nehan a entrepris de ramener entre voisins et dans les communautés une confiance qui s'était affaiblie. En établissant des rapports entre les jeunes, ses ateliers ont commencé à panser les blessures profondes causées par la guerre. Leitana Nehan a amené le Gouvernement à attribuer des fonds pour la sensibilisation du public et la réalisation d'études concernant les causes profondes de la violence et à exiger de la police qu'elle change de comportement et qu'elle porte son attention sur le problème de la violence à l'égard des femmes.

Article 3 Le plein développement et le progrès des femmes

3.0 Dispositifs d'action des femmes

La Division Femmes, religion et ONG a été établie vers la fin de 2007 dotée d'un personnel de cinq personnes. Treize autres postes ont été créés à l'intention de spécialistes de la question des femmes pour les 13 districts. La Division a d'abord été située dans le Département du développement des collectivités locales du Gouvernement autonome de Bougainville. En avril 2007, le Conseil exécutif de Bougainville a approuvé l'établissement du Ministère de la religion et des ONG là où la Division est actuellement située.

Depuis lors, la Division s'est principalement occupée du rétablissement et du renforcement du réseau du Conseil des femmes de Bougainville, réseau à long rayon d'action établi en 2006. La Division a une mission quadruple :

- Contrôler la fourniture de biens et de services;
- Unir et renforcer les organisations de femmes;
- Être un organisme représentatif pour les femmes de Bougainville;
- Encourager les femmes à participer aux activités économiques et commerciales.

Renforcer le réseau des femmes et l'élaboration de la politique de la femme sont des tâches prioritaires. Avec une aide du PNUD, une consultation de parties prenantes a eu lieu pour faciliter l'élaboration d'une politique de la femme.

La Division a entrepris des programmes de formation pour les femmes qui ont de petites entreprises, d'amélioration de l'état des villages et des maisons ainsi que de formation des femmes aux capacités de direction.

En 2007, un atelier de formation de formateurs a été conduit sur la *promotion d'un mode de vie plus sûr et plus sain à Bougainville*, financé par AUSAID. L'atelier a porté aussi sur les soins de santé primaires, la diffusion de renseignements sur le VIH/sida, la maternité sans danger et une bonne nutrition.

3.1 Rôle des organisations de femmes dans l'instauration de la paix et la reconstruction

En plus d'entreprendre des visites de contrôle, l'Agence de Leitana Negan pour le plein développement de la femme a organisé une réunion des femmes de Bougainville pour connaître leurs vues sur la remise des armes (phase III du processus de paix), le retrait imminent du Groupe de surveillance de la paix et la participation des femmes au processus de paix, y compris à la réforme de la Constitution. Plus de 200 femmes ont participé à cette réunion pour promouvoir le rôle des femmes dans la prise des décisions. Elles venaient de tous les districts de Bougainville, y compris de la zone interdite d'accès. L'Agence de Leitana Nehan pour le plein développement de la femme a également participé à deux réunions du Conseil des femmes des districts consacrées au Groupe de surveillance de la paix et à la mission d'observation de l'Organisation des Nations Unies pour parler de stratégies à suivre pour accélérer la remise des armes.

La remise de toutes les armes était nécessaire avant que les élections en vue de l'autonomie puissent avoir lieu. Ces questions étaient directement liées aux objectifs de la phase II rendant essentielle à la réduction de la violence dans la société la remise des armes par les groupes armés. Leitana Nehan a participé à la réunion des femmes chefs de file du Nord Bougainville tenue en juin 2003 avec l'ambassadeur de l'Organisation des Nations Unies et un conseiller de la police de Nouvelle-Zélande. La réunion avait pour objet d'examiner les mesures de sécurité à prendre en vue des élections, la question de la remise des armes et celle de la formation d'un plus grand nombre de femmes pour les forces transitionnelles de police de Bougainville.

En outre, le Centre de crise des femmes de Fidji a organisé à Buka en août 2003 un stage de formation à l'acquisition de compétences de base en matière de fourniture de conseils à l'intention de 42 participants (24 femmes et 18 hommes). Les compétences nouvellement acquises ont aidé les participants à répondre à la demande croissante de conseils de la part de victimes de violence, notamment de viol, dans toute l'île de Bougainville. Les équipes présentes sur le terrain ont fait savoir que les femmes étaient maintenant plus disposées à parler contre la violence, à faire état d'actes de violence et à défendre leurs droits en toute confiance quand elles sont confrontées à la violence.

Au cours de la seconde moitié de 2003, l'Equipe transitionnelle de Bougainville a invité Leitana Nehan à travailler avec les associations de femmes de Bougainville à la présentation d'une proposition sur la remise des armes en vue de la réunion conjointe du Gouvernement de la PNG, du Congrès du peuple de Bougainville et de la Mission d'observation de l'Organisation des Nations Unies pour fixer les conditions finales de l'autonomie avant d'arrêter une date pour les élections.

En septembre 2003, Leitana Nehan a organisé et dirigé un stage spécial de formation pour cadres institutionnels dans le domaine du règlement des conflits. Y ont participé notamment du personnel infirmier, des membres de la police, des enseignants, des directeurs d'école et des magistrats. Les renseignements recueillis auprès des collectivités à l'issue de la formation indiquaient que la police avait pris l'engagement d'améliorer la manière dont elle traite les cas de violence à l'égard des atteintes aux droits des femmes et des enfants (viol, inceste, violence domestique et harcèlement sexuel). On se montrait aussi plus disposé à saisir les tribunaux et on avait moins peur de le faire.

À part Leitana Nehan, des organisations comme le Bougainville Interchurch Women's Forum for Peace and Freedom, la Catholic Women's Association Community-based Integrated Development Agency, la Peace Foundation Melanesia et le Bougainville Trauma Institute assurent un ensemble de services dans des domaines comme l'acquisition d'un minimum d'instruction, la santé génésique, la gestion des petites entreprises, la fourniture de conseils et le développement des collectivités.

Article 4

Accélération de l'égalité entre les hommes et les femmes

4.0 Discrimination positive

L'article 180 de la Constitution dit que pour savoir si une loi, affaire ou chose relative à Bougainville est raisonnablement justifiable ou non dans une société démocratique qui respecte les droits et la dignité de l'être humain, un tribunal peut se référer à des instruments internationaux comme la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme et à toute autre déclaration, recommandation ou décision de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant les droits de l'homme et ses libertés fondamentales.

La Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales et les protocoles qui lui sont joints et tous autres conventions, accords ou déclarations internationaux concernant les droits de l'homme et ses libertés fondamentales ainsi que les jugements, rapports et opinions de la Cour internationale de justice, de la Commission européenne des droits de l'homme, du Conseil européen des droits de l'homme et d'autres cours et tribunaux internationaux qui traitent des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales seront également pris en compte. En outre, on pourra tenir compte de précédentes lois, pratiques, décisions et opinions des tribunaux de Bougainville et d'ailleurs en Papouasie-Nouvelle-Guinée ainsi que de lois, pratiques et décisions et opinions judiciaires relatives à d'autres pays et de déclarations de la Commission internationale des juristes et d'autres organisations semblables.

La Commission peut établir un *organisme de spécialistes en application des droits de l'homme* doté de pouvoirs pour protéger et faire appliquer les droits de l'homme, pour encourager le respect des droits de l'homme et la réconciliation entre parties impliquées dans des atteintes à ces droits (y compris toutes les parties impliquées dans le conflit de Bougainville) ainsi que pour *éduquer toutes personnes et tous organismes sur les questions qui touchent aux droits de l'homme*.

Le rôle du droit coutumier et des méthodes qu'il applique concernant les atteintes aux droits de l'homme est également reconnu par l'article 186 de la Constitution selon lequel : *Dans toute disposition de la présente partie concernant des atteintes aux droits de l'homme, les méthodes prévues par le droit coutumier pour traiter ces atteintes devront être utilisées partout où cela est possible et tous les tribunaux et l'organisme visé à l'article 185 (organisme chargé de faire appliquer les droits de l'homme) tiendront compte de tout règlement coutumier de toute atteinte présumée aux droits de l'homme dont ils sont saisis*.

La Constitution a prévu des mesures spéciales de discrimination positive pour assurer la représentation des femmes, établissant que, le *corps électoral pour la première élection générale de Bougainville comprend pour l'élection d'une femme et d'un ex-combattant de chaque région (Nord, Centre et Sud), les corps électoraux dont les limites forment les limites des électorats ouverts pour l'élection générale de 2002 au Parlement national*.

Une dégradation de l'ordre public est devenue manifeste au milieu de 2003, la police devenant incapable de défendre les lois ou de protéger les femmes contre la violence. Leitana Nehan a pris contact avec la police locale à ce sujet et fait pression sur les dirigeants et le Gouvernement pour reconstruire le Tribunal de façon à ce que

les délinquants puissent être dûment poursuivis devant un magistrat, action prévue pour restaurer le système judiciaire, qui avait été entièrement désorganisé par le conflit. L'ONG a fait état d'une montée de la violence contre les femmes et elle a demandé des lois et une action de la police et du système judiciaire pour réduire les problèmes liés à l'abus d'alcool dans la société.

La violence à l'égard des femmes s'aggravait malgré les nombreux ateliers de sensibilisation organisés pour réduire la violence dans le Bougainville d'après conflit. Ces interactions avec la police, le Gouvernement de la PNG et les organismes d'aide bilatérale montraient que Leitana Nehan était disposée à sortir de son rôle d'ONG directeur de projet pour s'occuper de questions directement liées à son objectif fondamental qui est d'agir pour les droits des femmes et l'élimination de la violence à leur égard.

Article 7

Les femmes dans la vie politique et publique

La Constitution a légalisé l'établissement de l'appareil législatif de Bougainville connu dorénavant sous l'appellation de Chambre des Représentants formée du *Président de la Région autonome de Bougainville et de 33 membres directement élus et ne comprenant pas par la suite plus de 38 ni moins de 28 membres, chacun représentant une circonscription électorale élisant un seul membre*. La Constitution fournissait aussi le cadre juridique et administratif pour la tenue de la première élection générale de juin 2005 utilisant le système de scrutin majoritaire à un tour comme il est prescrit à l'alinéa a) de l'article 109 de la Constitution. Toutes les élections ultérieures du Président et des membres de la Chambre des Représentants devront avoir lieu conformément à un système de scrutin préférentiel comme il est dit à l'alinéa b) de l'article 109.

7.0 Élections de 2005

Quand la Commission constitutionnelle de Bougainville a consulté la population de Bougainville concernant l'enregistrement des partis politiques prévu par la Constitution, les gens se sont, dans leur très grande majorité, montrés hostiles à leur création. L'une des principales raisons en était que le conflit de Bougainville avait causé beaucoup de désunion et qu'on ne voulait pas voir des partis politiques venir ajouter à la discordance pendant la première élection générale. Toutefois, pour se conformer à la pratique internationale, un système d'enregistrement des partis politiques a quand même été introduit dans la Constitution.

L'article 237 de la Constitution prévoit l'enregistrement des partis politiques pour la première élection, mais n'impose pas d'être membre d'un parti pour prendre part au processus électoral. Les partis politiques enregistrés pour les élections de 2005 étaient le Bougainville Independence Movement Party, le Bougainville Labour Party, le Bougainville People's Congress Party et le New Bougainville Party.

Avant les élections de 2005, une formation sur l'éducation des électeurs et sur l'acquisition d'aptitudes à la direction a été conduite par UNIFEM et des femmes de Bougainville ont participé à des activités régionales de formation à l'exercice d'une autorité et à la pratique d'une citoyenneté transformatrices et à un congrès régional sur la participation politique des femmes. 25 femmes ont présenté leur candidature aux trois sièges à attribuer, sur un total de 39; aucune ne s'est présentée comme

candidate aux sièges de son groupe électoral, auxquels elles avaient aussi le droit de présenter leur candidature. D'après la Commission électorale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, il y avait 108 candidats pour la région Nord, dont six étaient des femmes, Bougainville Centre ayant huit sièges pour 64 candidats, dont huit femmes et Bougainville Sud 11 sièges pour 93 candidats, dont 11 femmes. Les femmes étaient représentées parmi les scrutateurs.

Comme le note le Groupe d'observateurs des Îles du Commonwealth et du Pacifique, on a laissé entendre que l'attribution de trois sièges aux femmes a pu avoir pour effet non intentionnel de les marginaliser à cet égard et les observateurs ont émis l'idée qu'il faudrait à l'avenir encourager les femmes à se porter candidates à des sièges ouverts à tous les candidats et ils ont recommandé d'examiner les raisons du fait que les femmes sont peu nombreuses à se porter candidates pour ces sièges, le but étant de les encourager à se porter en plus grand nombre candidates aux futures élections⁹⁶.

Avec trois sièges sur 40, les femmes de Bougainville ont une représentation de 7,5 %, ce qui est bien au-dessus de la moyenne nationale et de la plupart des moyennes pour la région du Pacifique. C'est là un résultat très louable pour Bougainville, pareil soutien des femmes facilitant le passage de cultures traditionnelles dissuasives pour la participation des femmes à la vie politique à un système moderne de démocratie.

7.1 Présence des femmes parmi les cadres supérieurs de l'Administration

Bougainville a élu une de ses représentantes Présidente adjointe de la Chambre des Représentants du nouveau gouvernement autonome de Bougainville le 15 juin 2005. La représentante de Bougainville Centre a été nommée Ministre de la condition féminine, de la religion et de l'autorité traditionnelle

7.2 Présence des femmes dans les ONG

Aux termes de l'article 35, la Constitution de Bougainville encourage les partenariats avec les églises, les ONG locales et autres organisations : *Le Gouvernement autonome de Bougainville reconnaît le partenariat harmonieux créé dans le passé avec les trois principales églises de Bougainville dans le développement et la fourniture de services et s'efforce d'établir des relations de partenariat avec elles et d'autres églises ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales locales et autres organisations dans la mise en place et la fourniture de services à toute la population de Bougainville.*

Les femmes de Bougainville sont beaucoup intervenues dans le domaine des droits de l'homme et dans la campagne de plaidoyer pour la paix bien avant l'engagement du processus de paix et elles ont entrepris des activités tant dans le pays qu'à l'étranger, participant aux grandes conférences internationales, notamment à la quatrième Conférence sur la paix, et aux réunions de la Commission des droits de l'homme. L'Organisation des femmes de Bougainville pour la paix et la liberté a élaboré un programme de droits de l'homme dans les zones de Bougainville précédemment soumises à un blocus. Ce programme était conçu pour répondre aux douleurs et aux blessures subies par les collectivités et à la nécessité

⁹⁶ Élection générale pour le Gouvernement autonome de Bougainville, mai-juin 2005; *Rapport de l'équipe d'experts du Forum du Commonwealth et des îles du Pacifique.*

de reconnaître les souffrances de la population dans l'espoir de remédier au manque continu d'attention dont elles souffrent.

7.3 Sommet des femmes de Bougainville

Une autre action clef entreprise par les femmes dans le domaine public l'a été comme acteurs de la société civile. Un grand nombre d'associations de femmes ont organisé en août 2001 le Sommet des femmes de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée, sommet qui a été financé par le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Le Sommet avait pour but d'affermir et de multiplier les réseaux d'organisations de femmes pour voir ce que les femmes pouvaient ajouter au développement socioéconomique et politique de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Le Sommet des femmes de Bougainville de 2001 visait à créer les moyens d'action grâce auxquels elles seraient, elles et leurs organisations, invitées à faire partie de la nouvelle Administration et de ses comités de planification, qui s'appliquaient à ce stade à établir des stratégies et à proposer des orientations à suivre dans divers domaines tels que la politique, l'environnement, l'économie et l'éducation. Le Sommet de 2002 a fait valoir que l'éducation était la clef du plein développement des femmes et que la société devait respecter leurs droits, leur dignité et leur diversité culturelle et veiller à ce qu'elles puissent participer dans des conditions d'égalité à la prise des décisions.

Le Sommet établissait aussi des principes directeurs concernant les responsabilités du Gouvernement de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée à l'égard de la condition des femmes. Il a eu pour résultat la réalisation d'un accord tendant à mettre en place un organisme chargé de la problématique des femmes qui relève du Gouvernement autonome de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Recommandations et Plan d'action

- *Remise des armes* : La présence continue d'armes dans les collectivités conduit à de l'intimidation, à des conflits, à de la violence et à des morts. Les femmes ont été écartées des discussions et des négociations sur la remise des armes et se sont fait dire que « ce n'est pas leur affaire ». Beaucoup avaient peur et se sentaient dans l'impossibilité de dire ce qu'elles pensaient sur cette question. On a recommandé comme essentielle et nécessaire leur intervention dans les négociations sur la remise des armes à tous les niveaux et estimé qu'elles devaient parler et intervenir dans les discussions sur la remise des armes en dépit de leurs craintes.
- *Ordre public* : On a indiqué qu'il fallait veiller à l'ordre public à tous les niveaux et que son amélioration commençait par le renforcement des relations dans et entre les collectivités. Le système de police devait être suffisamment doté de ressources et soutenu par les collectivités afin d'être efficace et l'utilisation d'alcool et autres drogues contribuait beaucoup aux problèmes d'ordre public représentés, par exemple, par le viol et la violence domestique. Entre autres recommandations, on a dit qu'il fallait mettre en place des opérations de police au niveau du district et des comités d'ordre public en même temps qu'il fallait renforcer les moyens d'action du système judiciaire, et assurer notamment le fonctionnement efficace et juste des tribunaux de village; il fallait que les mères s'élèvent contre la production et la vente

d'alcool de fabrication artisanale dans leurs collectivités et districts et exiger que leurs fils reviennent à la maison.

- *Réforme constitutionnelle* : Les gens du peuple ne comprennent pas la Constitution envisagée ou le processus de réforme. La question du manque d'instruction étant un obstacle majeur à un engagement civique dans le processus politique, les droits des femmes et des enfants ne sont pas suffisamment sauvegardés dans la Constitution envisagée; la CEDAW et la Convention relative aux droits de l'enfant devraient fusionner. Les femmes veulent des parlementaires qui représentent vraiment la voix des femmes du peuple. Elles ont recommandé qu'il leur soit donné 10 sièges dans le nouveau Gouvernement et que la Constitution envisagée soit modifiée dans le sens d'un renforcement des droits des femmes et des enfants et que leur statut soit restauré conformément à la coutume et aux conventions sur les droits de l'homme ratifiées par le Gouvernement de la PNG.

Article 8

Représentation et participation à l'échelon international

8.0 Aux termes de la Constitution du Gouvernement autonome de Bougainville, rien n'empêche les femmes de représenter le Gouvernement comme observateurs aux réunions des organisations régionales, *de faire partie des délégations aux réunions et organisations régionales d'intérêt spécial manifeste pour Bougainville ou d'être présentes ou directement engagées dans les négociations du Gouvernement autonome de Bougainville concernant l'adhésion à des accords internationaux d'intérêt particulier pour Bougainville ou de participer ou de représenter Bougainville à des échanges culturels internationaux et à la promotion du commerce, de l'investissement, du tourisme et du sport au niveau international.*

Article 9

Nationalité

9.0 Comme il est dit dans la Constitution, est citoyen bougainvillais quelqu'un *qui est membre (soit par mariage, soit par adoption conformément à la coutume du clan) d'un clan (par lignage matrilineaire ou patrilinéaire) possédant des terres coutumières dans Bougainville ou qui est marié (soit devant la loi, soit conformément à la coutume) à une personne à laquelle s'applique l'alinéa a) ou un enfant dont l'un des parents est Bougainvillais en vertu de l'alinéa a).*

Article 10

Éducation

10.0 Les objectifs de l'éducation sont définis à l'article 32 de la Constitution : le Gouvernement visant à mettre en place *un système d'éducation primaire pour tous, d'éducation secondaire et d'éducation des adultes, à assurer, à partir des niveaux élémentaires et primaires, la fourniture de la gamme la plus large possible d'éducation technique (en fonction, de temps en temps, des besoins de Bougainville) et des niveaux appropriés d'éducation tertiaire de la norme la plus élevée possible et de nature à permettre à tous les étudiants de participer pleinement à la vie des*

collectivités bougainvillaises auxquelles ils appartiennent et, dans la poursuite de ces objectifs, le Gouvernement autonome de Bougainville travaillera en association avec d'autres organismes impliqués dans la fourniture de services d'éducation à Bougainville.

10.1 Plan d'éducation

Le Plan d'éducation de Bougainville, *Sustainability and Self Reliance 2007-2016*, inspiré des principes directeurs nationaux tels qu'ils ont été établis par la Constitution, est conforme aux objectifs d'éducation pour tous de Jomtien, à la Stratégie de développement à moyen terme de la PNG (2005-2010) et au Plan stratégique du Gouvernement autonome de Bougainville (2006-2010). Le Plan définit les perspectives et les objectifs du Gouvernement autonome de Bougainville concernant le développement et la fourniture de services d'éducation pour les 10 années à venir.

Bougainville comprend 12 districts et 33 circonscriptions électorales, l'orientation générale de la politique d'éducation étant déterminée et définie par le Conseil de l'éducation de Bougainville, qui coordonne l'affectation des ressources et en assure l'équité. L'objectif du Plan dans l'enseignement primaire, postprimaire et professionnel est d'améliorer l'égalité entre sexes pour en faire une égalité d'au moins 50-50.

Le Plan recommande une politique soutenable et abordable de subventionnement des droits scolaires; ces droits sont fixés en fonction des moyens des parents et sont payables en nature et on encourage les écoles à réaliser des projets d'autosuffisance afin d'obtenir de quoi contrebalancer les droits d'inscription. Toutes ces mesures contribueront sans aucun doute à accroître les inscriptions des filles et leur rétention. L'un des indicateurs clefs de la réussite du Plan pour l'accès à l'enseignement secondaire est le nombre de filles qui arrivent aux niveaux 9 et 11.

10.2 Éducation de type scolaire

Il y a actuellement à Bougainville un total de 25 445 enfants inscrits dans des écoles primaires et communautaires, dont 13 258 garçons et 12 457 filles. Dans neuf écoles secondaires, il y a un total global de 3 506 élèves, à parité sexe masculin/sexe féminin quasi-totale, ce dernier totalisant 1 712 et le premier 1 794. Les écoles professionnelles, par contre, comptent une très forte majorité d'élèves de sexe masculin de 453 sur les 535 actuellement inscrits, parmi lesquels le sexe féminin ne représente que 82.

Les sept écoles secondaires et un grand nombre d'écoles élémentaires et d'écoles de village où l'enseignement se fait en langue locale, les « Tok Ples Skuls », fonctionnent de nouveau. L'école secondaire d'Arawa peut accueillir maintenant des élèves jusqu'à la 11^e et la 12^e années. Beaucoup de personnes, souvent des jeunes et des vieux dont l'enfance a été pour l'essentiel « perdue » du fait de la guerre, sont retournées à l'école pour reprendre leur éducation. Des programmes de formation pédagogique sont en cours grâce à un soutien bilatéral. Le collège d'éducation à distance d'Arawa a rouvert ses portes.

La politique d'égalité des sexes dans l'éducation de 2003 offre un cadre de principes et de pratiques pour améliorer la vie de tous les enfants et vise à

promouvoir l'égalité entre filles et garçons. Comme il est dit dans le Plan d'éducation de Bougainville, la mise en œuvre de cette politique a été lente faute de ressources suffisantes ou par manque total de ressources.

À une éducation source des plus grandes préoccupations vient s'ajouter son coût de plus en plus élevé. Sauf pour 2006, ce coût n'a cessé d'augmenter année après année. Alors que la contribution de l'État consiste à payer le salaire des enseignants, les parents doivent s'escrimer pour réunir les fonds nécessaires pour payer les droits de scolarité depuis le niveau élémentaire jusqu'au niveau universitaire, de sorte que le dispositif d'aide au paiement des frais de scolarité mis en place par le Gouvernement autonome de Bougainville en 2006 a été un soulagement pour la plupart des parents.

10.3 Éducation parallèle

D'après le plan d'éducation de Bougainville, l'accès aux programmes d'éducation et de formation professionnelle parallèles est encore plus difficile pour les femmes qui sont illettrées, dont on estime le pourcentage aux environs de 60 %.

10.4 Personnel enseignant

Le plan d'éducation a pour stratégie clef d'assurer, pendant toute la décennie, une formation pédagogique aux institutrices du niveau élémentaire ainsi que de veiller à ce que les indemnités, le logement et l'aide au transport incitent les enseignantes à accepter des postes dans des régions désavantagées. Dans le secteur de l'enseignement primaire, le plan prévoit une égalité de représentation des deux sexes dans la gestion ainsi que des possibilités de formation aux fonctions de direction pour les femmes qui sont professeur principal.

Article 12 Santé

12.0 Aux termes de l'article 33 de la Constitution, le Gouvernement autonome de Bougainville *prend toutes les mesures pour promouvoir les soins de santé primaires, pour veiller à ce que tous puissent recevoir des soins de santé répondant aux normes les plus élevées, pour assurer la fourniture de services médicaux de base à la population ainsi que pour inciter les gens à cultiver des denrées alimentaires et à s'en constituer une réserve suffisante et pour favoriser la pratique d'une nutrition convenable.* Selon l'article 34 concernant le VIH/sida, le Gouvernement autonome de Bougainville *fera de la lutte contre le VIH/sida et la menace qu'il représente pour les clans et l'avenir de Bougainville une de ses grandes priorités.*

Le blocus de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée par les forces de défense de la PNG au début des années 90 a eu un impact disproportionné sur les femmes. En raison du blocus de l'île, beaucoup de gens sont morts de maladies qu'il aurait été facile de prévenir telles que le paludisme. La charge non rémunérée d'avoir à s'occuper des malades et des mourants est retombée sur les femmes. La destruction et la fermeture d'hôpitaux et de dispensaires et l'insuffisance de fournitures médicales ainsi que des médicaments antipaludisme ont causé de graves problèmes de santé maternelle et infantile.

Les tribulations des femmes pendant le conflit ont eu un profond impact sur leur bien-être physique, leur estime de soi et leur situation sociale. Les services de santé ont été bouleversés par des années de conflit et un grand nombre des 149 dispensaires qu'il y avait au début ont été détruits et beaucoup d'agents de santé ont été déplacés. Depuis la fin des hostilités, il y a eu une période de progrès rapides dans la remise en état des dispensaires : 2 hôpitaux, 31 centres ou sous-centres de santé et 79 postes de secours étaient en état de fonctionner au milieu de l'année 2000.

12.1 Santé génésique

Le Comité provincial pour le VIH/sida réduit ses activités au niveau d'activités de sensibilisation et de mobilisation sociale. L'hôpital de district de Buka pratique un certain dépistage du VIH/sida, mais l'OMS n'a pas pu obtenir de données sur les programmes de prévention dans la population à haut risque ou sur le taux d'incidence de la maladie parmi les toxicomanes et les travailleurs du sexe. Il reste encore à la région à assurer une mobilisation politique et sociale massive concernant les inégalités entre sexes, les normes sexuelles et leur rôle dans l'augmentation du risque et de la vulnérabilité au VIH/sida.

12.2 Information sanitaire

Si les services de santé se reconstituent, ils sont encore, d'après l'OMS (2008), gênés par la lenteur des passages de marchés et des prises de décisions concernant les structures de santé ainsi que du déblocage des fonds nécessaires pour engager un nouveau personnel de santé et par l'irrégularité de l'approvisionnement en médicaments et autres ressources. De ce fait, les services publics de santé ne parviennent pas à toucher toutes les couches de la population. Le caractère accidenté du relief, en particulier dans l'île de Bougainville, et l'éloignement de certaines des petites îles rendent d'autant plus difficile aux gens l'accès à des services de santé de base.

En tant que Région autonome de la PNG, Bougainville a élaboré un plan stratégique d'action pour 2006-2010 concernant la mise en place d'équipements de santé, la maternité sans danger, l'immunisation et la création de programmes communautaires. Le Plan national de santé soutient des programmes d'éducation ciblés sur les conditions de santé et l'adoption de comportements sains.

12.3 Violence à l'égard des femmes

Le Forum des femmes de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée sur la remise des armes a fait paraître en mars 2003 un rapport sur la consommation abusive de boissons alcooliques de fabrication artisanale et sur la manière dont une telle consommation retarde le processus de remise des armes. Des hommes en état d'ivresse ont causé des dommages aux biens d'organismes d'aide, volé des véhicules et mis en danger la vie d'innocents. En novembre 2003, les femmes de Bougainville ont organisé une marche de protestation dans la capitale Buka pour exiger l'application de lois plus sévères pour lutter contre la criminalité dans l'île. La Leitana Nehan Women's Agency a plaidé pour l'application de lois contre des infractions sexuelles comme l'inceste, le viol et le harcèlement sexuel.

Des bureaux ont été créés pour les besoins de l'administration et des bureaux chargés de diriger les femmes et les enfants vers d'autres services, dont le but est de

fusionner tous les services d'orientation assurés par les ONG et les services gouvernementaux. Cela donne aux victimes la possibilité de recevoir de l'aide dans un cadre neutre, sûr et accueillant et, au besoin, de contacter la police pour qu'elle vienne prendre la déposition de la victime et de faire examiner celle-ci par un médecin. Un service est assuré 24 heures sur 24. Les conseillers viennent en aide à d'autres femmes pour tenter de résoudre leurs problèmes, de celles qui, par exemple, mères abandonnées ou célibataires, ne reçoivent pas la pension alimentaire qui leur est due. Il y a aussi un programme hebdomadaire de radio qui met particulièrement l'accent sur la violence sexuelle et la maltraitance d'enfants.

Article 13

Vie économique et sociale

13.0 Les parties Est et Nord de Bougainville comptent, avec leur relief accidenté, un grand nombre de grandes exploitations productrices de cacao et de noix de coco alors que le Sud et la plaine d'inondation de l'Ouest se caractérisent par un grand nombre de petites exploitations de cacao et de noix de coco. Les activités de petit tourisme sont largement répandues, celles du grand tourisme étant aux mains des gens du Nord.

Sans tenter de définir le développement, la Constitution de Bougainville consacre 13 articles à ses produits (art. 22 à 35). Par exemple, l'article 22 relatif aux objectifs sociaux et économiques, dit que le Gouvernement autonome de Bougainville s'efforce de satisfaire aux droits fondamentaux de tous les Bougainvillais en matière de justice sociale et de développement économique et veille en particulier à assurer que : a) tous les efforts du Gouvernement visent à assurer le maximum de bien-être social, culturel et spirituel de tous les Bougainvillais; et que b) tous les Bougainvillais jouissent de droits et de possibilités d'accès à l'éducation, à des services de santé, à une eau propre et sûre, au travail, à un logement décent, à un habillement suffisant ainsi qu'à la nourriture et à la sécurité.

Cependant, une économie qui repose surtout sur la culture de produits primaires comme le cacao et le copra ne peut pas répondre aux défis que représente l'autonomie pour le développement. Dans le même temps, le Gouvernement autonome de Bougainville cible les secteurs de la pêche et de la foresterie comme sources possibles de revenu pour la région.

13.1 Les femmes et l'économie

Il y avait plus de 2 000 veuves de guerre dans la province autonome de Bougainville/Papouasie-Nouvelle-Guinée et le nombre de ménages dirigés par une femme a fortement augmenté pendant le conflit. Des hommes et des femmes ont été chassés de leur maison et de leur jardin, ce qui les a privés de leurs moyens de subsistance.

Article 14
Les femmes rurales

14.0 Aux termes de l'article 44 de la Constitution, *le Gouvernement autonome de Bougainville élabore, dès que cela est pragmatique, une politique agraire pour Bougainville et, à cet égard, reconnaît, dans la mesure où cela est pragmatique, le rôle des chefs traditionnels, des autres notables traditionnels et des propriétaires coutumiers ayant trait aux questions relatives aux terres coutumières et, dans la mesure où cela est pragmatique, il intègre les pratiques et normes coutumières dans l'élaboration et l'application d'une loi agraire dans Bougainville et il assure la protection des pouvoirs que la coutume reconnaît aux chefs de sociétés matrilineaires et patrilinéaires et des propriétaires coutumiers.*

(Il n'y a pas d'articles 15 et 16)

Références

Banque asiatique de développement 2006, *Country Gender Assessment, Papua New Guinea*.

Banque asiatique de développement, Agence australienne de développement international, Banque Mondiale 2007. *Strategic Directions for Human Development in Papua New Guinea*.

AUSAID, 2002, *Families and Children Affected by HIV/AIDS and other Vulnerable Children in Papua-New-Guinea*.

Secrétariat du Commonwealth – Forum des îles du Pacifique, 2005. *General Election Report for the Autonomous Bougainville Government May-June 2005*.

Secrétariat du Commonwealth – Forum des îles du Pacifique, 2007. *Report of the Commonwealth-Pacific Islands Forum Election Assessment Team, Papua New Guinea National Election, June-August 2007*.

Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1975.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, *2004 Millenium Development Goals : Progress Report for Papua New Guinea*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Bureau national de la statistique, 2002. *Community Profile System : 2000 National Census*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Département de l'agriculture et de l'élevage, 2005. *Mainstreaming Gender and Development in Agriculture and Livestock, 2005 Annual Report*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Département de la santé, *National Health Plan 2001-2010*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Département du développement des collectivités locales, juillet 2007. *Integrated Community Development Policy*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, *Medium Term Development Strategy 2005-2010*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Secrétariat National du Conseil sur le sida et Département de la santé, 2006. *HIV/AIDS Quarterly Report, December 2006*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, 2000. *Report on Beijing +5, 2000*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, septembre 2004. *Report of RPNGC Administrative Review Committee to Minister for Internal Security, Institute of National Affairs and the Government of Papua New Guinea*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, 2000. Déclaration faite devant la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur Beijing +5, 6 juin 2000. *Women 2000: On Gender Equality Development and Peace for the 21st Century*.

Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, 2008. *UNGASS 2008 Country Progress Report*.

Union parlementaire internationale, 2008. *Women in National Parliaments*.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2007. *Human Development Report*.

Programme des Nations Unies pour le développement, 2001. *Papua-New-Guinea Common Country Assessment*.

Cadre d'assistance des Nations Unies au développement Papouasie-Nouvelle-Guinée 2008-2012, novembre 2006. *Capacity Development and Partnerships for Nation-Building*.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), 2004. *Development Programming and the Well-being of the Girl Child*.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), 2004. *A situational Analysis of Child Sexual Abuse and the Commercial Sexual Exploitation of Children in Papua New Guinea*.

Banque mondiale, 1998. *Gender Analysis in Papua New Guinea*.

Banque mondiale, juin 2004. *Papua New Guinea: Poverty Assessment*.
