

Promouvoir l'égalité entre les sexes dans les nouvelles modalités de l'aide et les partenariats : Expérience recueillies en Afrique

Rapport final sur la consultation tenue
au Burundi, juillet 2006

Résumé

La Déclaration de Paris de mars 2005 engage les bailleurs de fonds et les pays en développement ainsi que l'Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement (OCDE/CAD) à travailler ensemble sur cinq principes fondamentaux pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement. Ces principes – *appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilisation mutuelle* – visent à renforcer la gestion, par le pays, des politiques de développement, à rationaliser et mieux assurer le financement des bailleurs de fonds selon les priorités de développement du pays, à coordonner les actions des donateurs afin de réduire les coûts et renforcer la transparence, à mettre davantage l'accent sur les résultats et à responsabiliser les bailleurs de fonds et les pays en développement en matière de résultats. Un forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement aura lieu au Ghana en 2008 pour examiner les progrès faits dans l'application de ces cinq principes.

Ce programme d'efficacité de l'aide au développement modifie son architecture en favorisant de nouveaux mécanismes pour faire parvenir l'aide et de nouveaux partenariats pour la gestion de l'aide. Ceux et celles qui militent pour l'égalité des sexes ont pris cela en compte et ont engagé des discussions sur les possibilités et les risques associés à la réforme de l'aide, et ils ont mis en place une planification.

C'est dans ce contexte qu'a eu lieu la conférence *Appropriation du développement : promouvoir l'égalité entre les sexes dans le cadre des nouvelles modalités d'aide et des partenariats*, organisée par UNIFEM et l'Union Européenne (UE) en novembre 2005 à Bruxelles (Belgique). Cette conférence a réuni des représentants des États membres des NU, de l'UE ainsi que les organismes rattachées à celles-ci, l'OCDE/CAD, ainsi que ceux/celles qui militent pour l'égalité entre les sexes. Les participants à cette conférence ont débattu des possibilités offertes pour faire progresser la parité hommes-femmes et la coopération pour le développement dans le cadre des nouvelles modalités d'aide au développement.¹ À la suite de cette conférence,

UNIFEM a organisé, en collaboration avec le Gouvernement burundais, une consultation régionale sur *l'efficacité de l'aide au développement et l'égalité entre les sexes en Afrique*. Cette consultation a eu lieu en juillet 2006 à Bujumbura (Burundi) avec des membres du Gouvernement, des ONG, des organismes régionaux, des donateurs et des organismes de l'ONU.

Le présent rapport rend compte des expériences au niveau des pays, recueillies lors de la consultation au Burundi, mettant en exergue les possibilités et les difficultés que représente la réforme de l'aide au développement pour l'égalité entre les sexes. Y sont examinés les cas de la Zambie, du Kenya, du Sénégal, du Ghana et du Burundi. L'introduction des nouvelles modalités d'aide au développement se passe de manière différente selon les institutions, les situations politiques et les défis du développement, mais dans tous les cas il est possible de trouver des points d'entrée et des stratégies pour promouvoir la parité hommes-femmes dans le programme de réforme de l'aide au développement. Le rapport insiste particulièrement sur les stratégies et actions complémentaires qui sont recommandées pour soutenir les militants de l'égalité des sexes dans la mise en œuvre d'engagements envers les droits des femmes et les priorités nationales pour un développement intégrant hommes et femmes lors du Forum de haut niveau au Ghana en 2008.

I. Introduction

La Déclaration de Paris de mars 2005, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, engage à réformer l'acheminement et la gestion de l'aide. La Déclaration de Paris résulte d'une série de processus de haut niveau qui annoncent des changements significatifs de l'architecture de l'aide au développement, notamment la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002), le Forum de haut niveau de Rome sur l'harmonisation (2003) et la Table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2004). La Déclaration de Paris reconnaît la nécessité d'augmenter les ressources pour le

UNIFEM exprime sa reconnaissance à l'endroit du Gouvernement burundais, pour avoir conjointement organisé avec elle la conférence sur l'efficacité de l'aide et l'égalité entre les sexes en Afrique. Elle voudrait spécifiquement remercier la Représentation spéciale du Secrétaire Général, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par le biais du coordonateur Pays pour l'appui qu'il a accordé pour l'organisation de cette conférence. Nous exprimons tous nos remerciements au Comité national d'organisation à qui la réussite de cette conférence est due.

développement, mais elle insiste aussi sur le fait que l'acheminement et la gestion de l'aide doivent gagner en efficacité dans les différentes modalités d'aide.

Les donateurs et les pays en développement ont convenu d'adopter un ensemble de cinq principes pour promouvoir l'efficacité de l'aide: i) le principe *d'appropriation* engage les dirigeants des pays partenaires à mettre en œuvre des stratégies de développement définies au niveau national et à les coordonner; ii) *l'alignement* engage les donateurs à fonder leur aide sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures propres à chaque pays partenaire; iii) *l'harmonisation* engage les donateurs à réduire la fragmentation par des actions harmonisées et transparentes; iv) *la gestion pour les résultats* engage les donateurs et les pays partenaires à gérer les ressources et à améliorer les prises de décision de manière à obtenir des résultats; et (v) *la responsabilisation mutuelle* engage les donateurs et les pays partenaires à rendre compte des résultats du développement.

Ce rapport est le fruit d'une réunion consultative de trois jours organisée par UNIFEM conjointement avec le Gouvernement burundais. Il vise à faire connaître des expériences nationales et à explorer des solutions stratégiques pour promouvoir l'égalité entre les sexes et les droits des femmes dans le contexte de la réforme de l'aide. Le besoin d'investir dans des processus de regroupement, d'analyse, de mise au point des outils et de renforcement des capacités y est reconnu, mais l'objectif du rapport est également d'amener ceux et celles qui militent pour la parité hommes-femmes à réfléchir sur les progrès et les régressions induites par la Déclaration de Paris dans le domaine des droits des femmes.

II. Expériences d'intégration de la notion d'égalité entre les sexes dans le programme pour l'efficacité de l'aide au développement : enseignements de la Zambie, du Kenya, du Sénégal, du Ghana et du Burundi

Parmi les modalités de l'aide permettant d'appliquer la Déclaration de Paris au niveau du pays, il faut noter l'appui budgétaire direct sous forme d'appui budgétaire général ou d'approches sectorielles² ; cet appui est parfois financé par des donateurs multiples par le

mécanisme de systèmes de caisse.³ Les nouvelles modalités d'aide au développement sont appuyées au niveau de chaque pays par l'établissement d'un consensus national sur les stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP), par l'alignement de l'aide pour que les pays puissent réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et par une répartition des responsabilités pour une maîtrise technique au niveau d'un pays par l'intermédiaire des stratégies communes d'aide.

Les nouvelles modalités d'aide sont fondées sur des processus de planification nationale tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou les Plans nationaux pour le développement (PND), que la notion d'équité entre les sexes ait été prise en compte ou pas. La réforme et les nouvelles modalités de l'aide donnent aux défenseurs de la parité hommes-femmes l'occasion de demander que l'aide apportée par les donateurs ainsi que les stratégies nationales de développement favorisent de manière plus efficace l'égalité entre les sexes. Cependant, faute de ressources suffisantes et d'une coordination, d'analyse et de stratégies efficaces, les droits des femmes et leur autonomisation risquent de rester en marge de la nouvelle architecture de l'aide. Conscients de cette difficulté, UNIFEM et le Gouvernement burundais ont accueilli à Bujumbura (Burundi) du 12 au 14 juillet 2006, une consultation régionale africaine sur *l'efficacité de l'aide au développement et l'égalité entre les sexes en Afrique*.⁴ La conférence a permis un large débat sur les innovations, les difficultés et les actions complémentaires afin de promouvoir l'égalité des sexes dans la nouvelle architecture de l'aide. Les exemples ci-dessous rapportent des expériences et des réalités sur l'intégration de la parité hommes-femmes dans chacun des pays; du Burundi en période d'après-conflit à la Zambie⁵, pays pilote pour le déploiement de la Déclaration de Paris.

Zambie: une approche sectorielle de l'égalité entre les sexes dans le Plan national pour le développement (PND)⁶

La Zambie est un pays pilote dans le programme d'harmonisation et d'alignement de l'OCDE/CAD. Le Gouvernement et ses partenaires travaillent à repérer et à appliquer les principes fondamentaux de la Déclaration de Paris. Les partenaires donateurs ont apporté leur appui à la préparation, par le

Gouvernement, du cinquième PND et du Cadre d'orientation de l'aide extérieure, et ils ont accepté d'apporter un financement commun au PND par le biais des stratégies communes d'aide à la Zambie.⁷ Lorsque le PND prendra effet au dernier trimestre 2006, il remplacera le DSRP⁸ et tous les autres cadres nationaux de planification. Le Gouvernement a opté pour le Soutien budgétaire général, bien que la part d'aide apportée par ce biais ne dépasse pas actuellement 15%.⁹ Selon les dispositions du PND, les ministères techniques, y compris le Ministère chargé de la parité, devront négocier avec le Ministère des finances et de la planification nationale pour obtenir le financement des activités sectorielles, conformément au cinquième PND du pays.

Le Gouvernement zambien s'est engagé à intégrer la question de la parité hommes-femmes dans tous ses programmes de développement. Il existe un Cadre institutionnel intégré pour l'égalité des sexes, dont font partie: le Ministère de la condition féminine dans le cadre du développement au Conseil des ministres, la Commission parlementaire chargée des affaires juridiques, des droits de l'homme, de la gouvernance et des questions sexospécifiques, et enfin les points focaux responsables de la question sexospécifique dans tous les ministères techniques ainsi que dans les districts et les provinces. Une politique nationale et un plan d'action sont actuellement mis au point afin de favoriser l'application systématique et harmonisée de la stratégie d'intégration de l'égalité entre les sexes.

Dans ce contexte, le cinquième PND zambien adopte une approche unique d'appui à la parité hommes-femmes. Celle-ci est considérée à la fois comme une question interdisciplinaire et comme un secteur spécifique. La ligne budgétaire pour cette question est déterminée par un vote, ce qui indique que le principe de financement pour la parité hommes-femmes est en place. Les ressources affectées aux questions d'égalité entre les sexes sont faibles (elles sont récemment passées de 1 million de dollars à 650 000 dollars), mais la décision de classer cette question comme domaine prioritaire dans le programme national pour le développement permet à ceux et celles qui militent pour l'égalité en Zambie de suivre de manière plus efficace les dépenses et les actions du Gouvernement. Selon les dispositions des Stratégies communes d'aide de Zambie, on a désigné les donateurs les plus importants pour chacun des secteurs du PND.

L'ONU a été choisie comme partenaire chef de file de la coopération pour les questions sexospécifiques, pour la gouvernance et le VIH/SIDA, et elle travaille en étroite collaboration avec le Gouvernement pour assurer une bonne coordination de l'appui dans ce domaine. L'impact des nouvelles modalités d'aide au développement sur la condition des femmes n'est pas encore avéré, mais d'autres dispositions sont tout de même proposées pour leur mise en oeuvre, notamment: i) axer les efforts sur cinq domaines prioritaires à effet multiplicateur sur l'autonomisation socioéconomique des femmes (agriculture; gouvernance et droits de l'homme; éducation; santé; protection sociale); ii) renforcer les capacités pour un travail d'analyse approfondi et la création d'une base de données de référence ventilées par sexe; iii) renforcer les capacités pour des initiatives de budgétisation ventilées par sexe; iv) mettre l'accent sur une approche du développement fondée sur les droits par la domestication de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et d'autres instruments de défense des droits de la personne et v) procéder régulièrement à des audits ventilés par sexe dans des secteurs sélectionnés afin d'évaluer l'efficacité de la stratégie d'intégration de la question de la parité hommes-femmes. Le fait de choisir l'ONU comme "partenaire chef de file de la coopération" soulève des questions importantes en termes de ressources, car l'ONU devra compter sur des donateurs bilatéraux pour financer ce programme. De même, alors que l'égalité entre les sexes est un secteur indépendant, elle doit impérativement être prise en compte dans tous les autres secteurs.

Kenya: un financement commun pour répondre aux priorités nationales d'égalité entre les sexes¹⁰

"Étant donné la préférence du Gouvernement pour une aide budgétaire directe et l'existence de multiples mécanismes dans les nouvelles modalités d'aide ... ceux qui plaident pour l'égalité entre les sexes vont devoir faire face au problème que pose l'amenuisement des espaces d'intervention qui provoquent de profondes inégalités en termes de représentation, d'agencement, de dialogue, d'accès, de responsabilisation et de visibilité."

Dr. Jacinta Muteshi, Présidente de la commission nationale pour la condition féminine et le développement, Kenya

Le principal instrument de planification de la politique au Kenya est la Stratégie de redressement économique pour la création de richesses et d'emploi (ERSWEC (2003-2007). L'ERSWEC est l'équivalent d'un DSRP et il est axé principalement sur trois volets thématiques : i) croissance économique; ii) pauvreté et équité; iii) bonne gouvernance.

Le Kenya a mis en place un groupe pour l'harmonisation, l'alignement et la coordination¹¹, composé de donateurs et du Gouvernement kényan. La principale activité de ce groupe est d'établir une Stratégie commune d'aide (2007-2012). Les membres de ce groupe ont exprimé leur volonté de remplacer leur propre stratégie par la Stratégie commune d'aide. Le gouvernement, en collaboration avec les principaux partenaires prépare actuellement une évaluation commune de la pauvreté au Kenya afin de mesurer les progrès de l'ERSWEC et de produire une analyse pour étayer les Stratégies communes d'aide. UNIFEM, en collaboration avec l'ACDI pour rendre le processus plus sensible aux questions d'égalité entre les sexes, en recrutant un conseiller sur la parité hommes-femmes qui doit travailler avec le groupe pour l'harmonisation, l'alignement et la coordination.

Selon les modalités actuelles, l'acheminement de l'aide commune se fait principalement par le moyen de caisses.¹² En 2006-2007 le budget total de la caisse du Programme pour l'égalité entre les sexes et la gouvernance (GGP) est de 5,9 millions de dollars, dont 2,7 millions sont déjà disponibles et 3,2 millions restent à mobiliser. La caisse de ce programme pour la société civile a été établie afin de répondre au troisième volet de l'ERSWEC sur la bonne gouvernance et de réaliser le troisième OMD. Le GGP permet à diverses organisations de femmes de recevoir des financements afin de renforcer leur représentation dans les conseils locaux et d'accroître les possibilités de création de réseaux et d'encadrement dans les assemblées locales de femmes. Le fonds est moins doté que la plupart des autres caisses – la caisse de financement destinée à la gouvernance, la justice, et la sécurité publique par exemple est doté de 25 millions de dollars pour 2006-2007 – mais il représente un modèle à suivre et à élargir afin de répondre aux priorités essentielles de la parité hommes-femmes et du développement au niveau national. Compte tenu de sa spécificité, le GGP ne peut répondre à la multiplicité des besoins des femmes, ni résoudre le problème des barrières structurelles qui empêchent les femmes d'accéder facilement au pou-

voir politique. Le retrait de deux donateurs de la caisse en cours de programme a montré aux administrateurs du fonds que le caractère imprévisible des ressources et des partenariats peut poser un véritable problème dans cette modalité d'aide.

Sénégal: intégrer une budgétisation ventilée par sexe dans le DSRP¹³

“Les initiatives pour appliquer la Déclaration de Paris au Sénégal sont actuellement axées sur la responsabilité financière et la gestion. Les problèmes d'équité en général et d'égalité entre les sexes en particulier ne sont pas traités dans ces initiatives.”

M. Mare Lo, Directeur de cabinet du Ministère de la femme, de la famille et du développement social, Sénégal

Le Sénégal est un pays pilote pour l'harmonisation dans le Partenariat stratégique avec l'Afrique.¹⁴ Il n'est pas prévu pour l'instant de mettre en œuvre une Stratégie commune d'aide. Pour remplir les conditions d'admission au statut de pays pauvre très endetté (PPTÉ), le Sénégal a entrepris de préparer un DSRP (2003-2005) dont les axes principaux sont: i) la création de richesse; ii) le renforcement des capacités et la création de services sociaux; iii) l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres; et iv) la mise en œuvre de la stratégie et le suivi des résultats. Le DSRP est le principal instrument pour la coopération en matière de développement; il permet aux partenaires de rationaliser les pratiques et les procédures.

Selon le Directeur de cabinet du Ministère de la femme, de la famille et du développement social, les disparités entre les sexes qu'on trouvait dans le DSRP ont été considérablement réduites grâce à une intégration interdisciplinaire de la question de la parité hommes-femmes dans le second DSRP (2006).¹⁵ L'un des principaux facteurs ayant facilité l'intégration de la question de la parité hommes-femmes dans le second DSRP du Sénégal est l'établissement d'un lien novateur entre un programme de budget ventilé par sexe, financé par la Belgique et exécuté par UNIFEM, et la cellule de suivi et d'évaluation du DSRP du Sénégal, rattaché au Ministère des finances.

La cellule de suivi et d'évaluation du DSRP doit apporter un soutien technique à la révision du DSRP. En

qualité de partenaire exécutant du GRB¹⁶, son rôle était de s'assurer que la révision du DSRP était conforme aux engagements d'égalité entre les sexes. La création d'un groupe de travail sur la parité hommes-femmes au sein de la cellule de suivi et d'évaluation a eu une grande influence sur le programme GRB. Le DSRP qui en a résulté comprend une section sur l'autonomisation des femmes: elle prévoit de réviser et de modifier la législation pour qu'elle soit conforme aux dispositions de la CEDEF, de fournir aux femmes un matériel et une technologie appropriés pour la transformation des aliments et l'allègement de leur charge de travail, de favoriser leur accès à la terre, de permettre aux filles d'être plus facilement scolarisées et de favoriser une budgétisation ventilée par sexe. La cellule de suivi et d'évaluation doit surtout surveiller la mise en œuvre du second DSRP et repérer des indicateurs par sexe pour un suivi des résultats.

Ghana: une coordination de l'approche de l'égalité entre les sexes pour une efficacité accrue¹⁷

Des efforts considérables sont déployés au Ghana pour coordonner les donateurs, notamment par un renforcement du cadre du second DSRP, dans le contexte du Plan d'action du Ghana pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Les partenaires de développement au Ghana s'accordent sur l'idée qu'il faut renforcer l'harmonisation, qui est actuellement facilitée dans le cadre de la Stratégie de partenariat du Ghana. Cette stratégie a reçu l'accord du Gouvernement et des partenaires extérieurs lors de la réunion du Groupe consultatif, en novembre 2005. Elle comprend une matrice de résultats qui facilite l'alignement des activités des partenaires extérieurs avec le DSRP du Ghana. Elle doit aider les partenaires extérieurs à préparer une Stratégie commune d'aide pour 2007 à 2010. Dans ce cadre, des stratégies nationales sont en cours d'élaboration par les partenaires extérieurs pour promouvoir l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, notamment au Ministère de la condition féminine et de l'enfance.

Le Ministère de la femme et de l'enfance facilite la Politique nationale de parité hommes-femmes au moyen d'un plan stratégique et avec l'aide des unités responsables des questions de parité ainsi que les points focaux au niveau local. La principale stratégie de coordination utilisée pour assurer une place centrale aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes dans le programme des nouvelles modalités de

l'aide s'est concrétisée par la création d'un groupe de travail – l'équipe permanente pour la parité hommes-femmes – qui s'attache à harmoniser une démarche de promotion de l'égalité entre les sexes. Des efforts sont actuellement déployés pour que les questions de parité occupent une plus grande place dans le débat politique au niveau national et dans les groupes sectoriels, mais le mécanisme visant à améliorer le statut des femmes au Ghana a beaucoup de mal à participer réellement au processus établi par le biais du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au développement.

Bien que les politiques d'appui à la parité hommes-femmes soient en place, les ressources dont dispose le Ministère de la femme et de l'enfance sont insuffisantes pour qu'il puisse mener à bien son mandat. Il doit faire face à un manque d'effectifs spécialisés, de ressources et d'accès à l'information. Concrètement, cela signifie que le mécanisme visant à améliorer le statut des femmes n'a pas réellement le pouvoir de promouvoir l'égalité entre les sexes et les droits des femmes dans les efforts d'harmonisation au niveau national. Par exemple, il arrive fréquemment que le Ministère de la femme ne soit pas convié aux consultations, et lors d'une réunion récente du Gouvernement, il a eu le plus grand mal à obtenir un statut d'observateur. Les partenaires au développement du Ghana ont élaboré des politiques de défense de la femme, mais l'alignement de ces différentes politiques est très limité en raison de leurs conceptions politiques discordantes. En conséquence, les résultats obtenus pour le développement sont très disparates quant à leur niveau d'engagement et de responsabilisation.

Burundi: des cadres institutionnels qui favorisent l'égalité entre les sexes dans un contexte d'après conflit¹⁸

“Pour le Gouvernement burundais, l'égalité entre les sexes est une question de bonne gouvernance et de bon développement...”

M. Martin Nduwimana, 1er Vice-Président du Burundi

Après une guerre civile qui a duré dix ans, le Burundi est en train de se relever et des élections démocratiques se sont tenues en 2005. Il n'est pas prévu pour l'instant d'élaborer une Stratégie commune d'aide ni de PND, mais le Burundi prépare un DSRP qui sera prêt fin

2006. Ce DSRP servira de cadre principal pour la mobilisation des ressources et la planification nationale jusqu'en 2009. D'autres instruments de planification ont notamment les Perspectives du Burundi 2025, les OMD, le programme du Gouvernement 2005-2010 et un programme d'urgence allant dans le sens du DSRP, en attendant que celui-ci soit approuvé. Dans le DSRP provisoire du Burundi (2003), la question "faire progresser le rôle des femmes" était traitée comme un axe stratégique spécifique. Cette catégorie a été supprimée dans le DSRP final de 2006 au bénéfice d'un traitement transversal de l'égalité entre les sexes; ce thème n'est pas non plus traité comme une catégorie particulière dans le Programme d'urgence.

Tous les donateurs qui financent le programme d'urgence font partie d'une commission pilote chapeauté par le gouvernement. Le DSRP¹⁹ a été élaboré avec la participation des femmes, y compris celles à la base. Le but est de concrétiser le DSRP en programmes avec des résultats chiffrables; la coordination de ces programmes sera assurée par une commission nationale pour la coordination de l'aide afin que le Burundi s'approprie le projet. Les principaux membres de cette commission sont le deuxième Vice Président de la République, le Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale, le Ministre du plan, du développement et de la reconstruction nationale, le Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique et le Ministère des finances. Les donateurs seront également membres, mais il n'y a pas de représentation de la société civile.

Le Burundi a pris des mesures concrètes en faveur des femmes, telles que la ratification de la CEDEF, l'élaboration d'une politique nationale pour la parité hommes-femmes en 2003, la création d'un Ministère de la femme, et des dispositions constitutionnelles établissant des quotas qui assurent aux femmes un minimum de 30% des sièges au Parlement et au Sénat.²⁰ Les femmes ont participé aux consultations sur le DSRP aux niveaux des communes et des provinces. Des séances spécialement dédiées aux questions sur l'égalité entre les sexes et le DSRP ont été organisées dans la capitale, au cours desquelles les dirigeantes locales ont échangé leurs points de vue. Une spécialiste des questions d'égalité entre les sexes venu du Ministère de la femme a participé à la commission technique du DSRP. Malgré la tendance favorable à la participation des femmes, la question de la parité hommes-femmes en temps qu'axe spécifique a finale-

ment été retirée du programme national de développement. Un cadre juridique pour l'égalité entre les sexes est en place, mais il faut à présent vérifier si les programmes de développement du Burundi tiennent compte de ce cadre. . Comme l'a fait remarquer un représentant du Gouvernement burundais participant à la conférence: la difficulté est que "même si la parité hommes-femmes est une question transversale, il se peut que les stratégies relatives à cette question n'aient pas été exprimées assez clairement".²¹

III. Conclusions tirées des expériences dans les différents pays : progrès et lacunes dans l'intégration de l'égalité entre les sexes dans l'efficacité de l'aide

L'introduction des nouvelles modalités d'aide se déroule de manière différente selon le pays, car le système institutionnel, la situation politique et les problèmes de développement ne sont pas les mêmes en Zambie, au Kenya, au Sénégal, au Ghana et au Burundi. Les données d'expérience recueillies lors de la consultation au Burundi démontrent que dans chaque cas il existe à la fois des difficultés et des possibilités qui déterminent des points d'entrée et des stratégies pour promouvoir la parité hommes-femmes dans le programme de réforme de l'aide.

- Le cas de la Zambie montre qu'une approche sectorielle de la parité hommes-femmes peut se révéler très utile pour assurer un soutien direct aux priorités nationales sur l'égalité entre les sexes. Une approche sectorielle permet aux défenseurs de la parité hommes-femmes d'être mieux informés et d'avoir des preuves tangibles sur la répartition et l'utilisation des ressources pour défendre les droits des femmes.
- Un lien établi entre des dispositifs de planification économique et de réduction de la pauvreté, comme dans le cas du DSRP et des initiatives de budgétisation ventilée par sexe, permet d'obtenir une plus grande redevabilité et de et des politiques fondées sur des éléments de preuve. Au Sénégal, la décision d'inclure la Cellule de suivi et d'évaluation du DSRP dans les dispositions de mise en œuvre du programme GRB a été déterminant pour l'élaboration d'un DSRP plus soucieux du principe de l'égalité entre les sexes, conformément au plan

national d'action en faveur des femmes. Cela facilite également le suivi des résultats de la mise en œuvre du DSRP dans une perspective sexospécifique.

- S'il est vrai qu'une seule caisse de financement indépendante ne peut suffire entièrement aux besoins de l'égalité entre les sexes d'un pays, l'utilisation de telles caisses permet de s'assurer que des ressources seront disponibles pour un domaine prioritaire, comme le démontre le cas du **Kenya**. Une caisse de financement peut faciliter des actions ciblées sur des problèmes prioritaires de parité hommes-femmes, de gouvernance et de développement, conformément aux OMD et à l'engagement du pays à favoriser le rôle des femmes dans la prise de décisions.
- Dans les pays qui sortent d'un conflit et qui sont en phase de reconstruction et de réintégration, la mise en place de systèmes institutionnels et l'engagement de garantir la parité hommes-femmes représentent une première étape pour promouvoir et protéger efficacement les droits des femmes. Une approche concertée de l'aide au développement a actuellement lieu au **Burundi**.
- Il est nécessaire d'aider ceux et celles qui plaident pour la parité hommes-femmes dans leur travail avec le Gouvernement et les partenaires du développement afin de mettre en pratique leurs engagements. Au **Ghana**, alors que le Gouvernement et ses partenaires s'efforcent d'améliorer l'alignement et l'harmonisation, les mécanismes nationaux pour la promotion de la femme mènent une action concertée pour promouvoir l'égalité entre les sexes, notamment dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide, par le biais de l'Équipe permanente pour la parité hommes-femmes.

Il est essentiel d'aligner les stratégies, les politiques et les institutions en faveur des femmes sur les processus de réforme de l'aide. Les exemples des différents pays montrent bien que la coordination dans le domaine de la parité hommes-femmes est souvent insuffisante; sans une volonté politique réelle de prendre en compte cette question dans la planification et la mise en œuvre du développement, les capacités institutionnelles peuvent se révéler insuffisantes et sous-financées. Par exemple, grâce à la participation des femmes dans l'élaboration du DSRP intérimaire du Burundi, la parité hommes-femmes y a été prise en compte en tant qu'axe

stratégique, ce qui n'est pas le cas dans la version finale et approuvée du DSRP où l'égalité entre les sexes est traitée comme un thème transversal. Les dispositifs de politique sexospécifique ne sont pas suffisants; les engagements envers les femmes doivent être financés et mis en œuvre. Au Ghana, l'aide du gouvernement pour renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la femme et de l'enfance nécessite des ressources, un appui politique pour l'intégration de mécanismes de coordination sexospécifique dans la prise des décisions, ainsi qu'un renforcement des capacités pour les audits et analyses sexospécifiques. En Zambie, un "secteur" de la parité hommes-femmes a été créé, mais son financement est insuffisant pour garantir une réelle prise en compte de la dimension sexospécifique dans les processus de planification nationale. Selon une étude du Ministère britannique du développement international (DFID) sur la questions d'égalité entre les sexes, la communauté internationale est en train de sortir d'une décennie d'inertie dans ce domaine. Des dispositifs ont été créés, mais les engagements ont du mal à être concrétisés.²² La réforme de l'aide doit renforcer la responsabilisation dans la mise en œuvre des engagements sur l'égalité entre les sexes au niveau national.

IV. La marche à suivre : faire progresser l'égalité entre les sexes grâce à l'efficacité de l'aide

L'aide peut et doit répondre plus efficacement aux objectifs de développement nationaux si elle est acheminée de manière à renforcer l'égalité entre les sexes et les droits des femmes. Ceux et celles qui plaident pour l'égalité entre les sexes ont la possibilité de faire passer ce message aux niveaux national et régional. Cependant, afin d'être efficaces, les défenseurs et leurs réseaux doivent disposer des outils et des données probantes nécessaires pour repérer des points d'entrée pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans les nouvelles modalités de l'aide et pour relier les revendications des femmes et les engagements envers les droits humains des femmes aux principes d'appropriation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle.

Ce sont les gouvernements qui doivent en définitive répondre du respect des engagements pris en faveur de la parité hommes-femmes, mais les défenseurs de

cette cause le ont à jouer un rôle très important d'initiateurs dans les domaines technique et de suivi afin de parvenir à une mise en œuvre concrète et efficace des droits des femmes.

Les participants à la Consultation au Burundi ont exprimé leur inquiétude devant le manque d'information et d'analyse disponibles sur le point de vue des Africaines sur les nouvelles modalités de l'aide. Ils ont suggéré une série de stratégies servant à préparer et renforcer les capacités des Ministères et départements chargés des questions de la femme des groupes thématiques sur la parité hommes-femmes et des groupes pour les droits des femmes, à entreprendre un travail de mobilisation, à fournir des compétences techniques et à participer aux processus de réforme de l'aide.

Les défenseurs de la parité hommes-femmes doivent prendre les mesures suivantes:

- **Créer un groupe de travail spécialisé** pour entreprendre, dans différents pays, un travail d'analyse préliminaire fondé sur des éléments de preuve, portant sur les nouvelles modalités de l'aide, qui étudie les apports d'aide et le cadre d'orientation politique national, notamment les SRP, afin de suivre les fonds alloués aux femmes dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté.
- **Documenter et diffuser les pratiques optimales** de la prise en compte de l'égalité entre les sexes dans le programme d'efficacité de l'aide au niveau national.
- **Dresser une "cartographie du pouvoir"** pour repérer les centres de prise de décision pertinents (par exemple : Qui élabore le budget national? Qui approuve le budget? Qui arrête définitivement les priorités nationales pour le développement? Qui détermine l'attribution des ressources liées aux approches sectorielles?).
- **Préparer un "calendrier des activités" par pays**, qui montre à quels moments les processus essentiels de planification du développement doivent avoir lieu. Cela aidera les Ministères et départements chargés des questions de la femme et les autres défenseurs de la cause féminine à contribuer aux processus par un travail d'analyse et de mobilisation et à coordonner leurs efforts avec ceux des autres parties intéressées.

- **Créer des outils pour évaluer l'impact** de la sexospécificité sur l'utilisation de l'aide, afin de contrôler dans quels domaines les ressources sont investies et vérifier si l'aide pour l'égalité entre les sexes est acheminée de manière plus régulière et en plus grande quantité.
- **Faire appel aux partenariats et aux institutions du monde entier**, notamment UNIFEM, le groupe de travail sur la parité hommes-femmes de l'OCDE/CAD, le Réseau interinstitutions sur les femmes et l'égalité entre les sexes, le Bureau Afrique de la Banque mondiale, les commissions parlementaires chargées des finances ventilées par sexe et le Réseau des femmes africaines ministres et parlementaires.

Les défenseurs de la cause des femmes doivent militer auprès des gouvernements et des partenaires du développement pour obtenir :

- **Des programmes indépendants, des projets et des caisses de financement contribuant à promouvoir la parité hommes-femmes, qui peuvent être utilisés en complément des stratégies de prise en compte de l'égalité entre les sexes.** L'exemple du Kenya montre bien l'avantage que présente l'existence d'un fonds consacré à l'égalité entre les sexes, permettent d'appuyer les organisations de la société civile, en particulier les organisations de femmes, dans leur rôle de plaidoyer et dans leurs efforts pour responsabiliser le gouvernement et la communauté internationale dans la promotion des droits des femmes.
- **L'adoption et la mise en œuvre de stratégies nationales conformes aux engagements internationaux, régionaux et nationaux envers les droits humains des femmes et la parité hommes-femmes** (par exemple, CEDEF, Programme d'action de Beijing, Déclaration solennelle sur l'égalité entre les sexes, Protocole facultatif relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples).
- **Un ordre de priorité élevé accordé à l'émancipation des femmes et à l'égalité entre les sexes** en tant que secteur spécifique dans les plans nationaux de développement, et allocation de ressources spécifiques à ce secteur dans les budgets nationaux.
- **Un renforcement des capacités pour la prise en compte de l'égalité entre les sexes** l'analyse, l'élab-

oration de budgets et audits ventilés par sexe, l'analyse des politiques, la macroéconomie et la coordination institutionnelle pour les groupes thématiques sur la parité hommes-femmes, les Ministères et département chargés des questions de la femme les points focaux responsables de l'égalité entre les sexes dans les ministères techniques, les femmes parlementaires et les organisations de la société civile.

Des indicateurs de résultats par sexe, afin de suivre les progrès réalisés et de s'assurer que le gouvernement dispose d'un processus opérationnel et mesurable pour suivre les performances du pays en matière de parité hommes-femmes et de droits des femmes. Afin de permettre ce suivi, il faut investir dans la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe.

Possibilités au niveau national : une enquête sur le suivi est en cours en 2006 afin d'établir des bases de référence pour les 12 indicateurs de la Déclaration de Paris pour le suivi en 2008 et 2010. Le Tchad, la République démocratique du Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, la Maroc, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, l'Afrique du Sud, le Soudan, le Ghana, le Mali, la Tanzanie, le Togo, l'Ouganda et la Zambie ont confirmé qu'ils participeront à cette enquête. Les défenseurs de l'égalité entre les sexes doivent examiner les possibilités d'augmenter les indicateurs en intégrant des cibles supplémentaires ventilées par sexe.

Possibilités au niveau régional : les défenseurs de la cause féminine en Afrique doivent s'engager dans les événements régionaux qui sont organisés dans le cadre du processus de suivi et d'établissement de rapports. Par exemple, la Banque mondiale, le PNUD et la Banque africaine de développement vont accueillir des événements régionaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il faut que les défenseurs de l'égalité entre les sexes participent à ces événements.

V. Vers le Ghana, 2008 : recommandations pour une stratégie d'aide UNIFEM

Le Forum de haut niveau pour l'efficacité de l'aide qui aura lieu au Ghana en 2008 examinera les progrès effectués dans la mise en œuvre des cinq principes de la Déclaration de Paris.²³ Ce forum donnera aux défenseurs de l'égalité entre les sexes l'occasion de se rendre compte dans quelle mesure les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation mutuelle contribuent à promouvoir la parité hommes-femmes. Il est essentiel qu'ils fassent part des conclusions tirées des expériences dans les différents pays sur l'impact de la réforme de l'aide, et qu'ils fassent des suggestions de stratégies et d'outils pour agir sur le déroulement du programme d'efficacité de l'aide.²⁴ La consultation au Burundi a suscité de nombreuses réactions du gouvernement, des institutions régionales et des partenaires de la société civile sur les principaux points d'entrée pour le système des Nations Unies, en particulier UNIFEM. Elle a mis en exergue les types d'aide dont les défenseurs de la condition féminine ont besoin dans l'immédiat et pour le Ghana en 2008 et au-delà. Les participants ont demandé à UNIFEM de fournir une assistance technique aux gouvernements africains, aux parlements et à la société civile pour donner une place à la parité hommes-femmes dans la planification nationale du développement et dans les nouvelles modalités de l'aide. Ils ont fait les recommandations suivantes à UNIFEM:

- Faire connaître les pratiques optimales et l'élaboration d'outils et de stratégies pour la promotion de la parité hommes-femmes et des droits des femmes dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide, et diffuser les principes de la Déclaration de Paris afin "d'instruire" et de former les défenseurs de la parité hommes-femmes pour qu'ils puissent s'engager dans la réforme de l'aide selon les différents contextes de leur pays.
- Entreprendre des études de cas par pays fondées sur des éléments de preuve²⁵ pour recueillir des informations sur les apports d'aide, la matrice des politiques et les SRP, afin de suivre les quantités de ressources affectées à la réduction de la pauvreté, à la parité hommes-femmes et aux droits fondamentaux des femmes (étudier la possibilité de

relier la recherche fondée sur des éléments de preuve aux ministères de la planification, ce qui peut, dans certains pays, aboutir à des documents d'analyse sur l'efficacité de l'aide).

- Mener une action pour redynamiser renforcer les capacités des Ministères et départements chargés des questions de femmes et des autres parties prenantes, afin d'accroître leur influence et d'améliorer l'efficacité d'analyse, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'application du principe de l'égalité entre les sexes dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide (c'est-à-dire une formation sur la budgétisation ventilée par sexe pour les partenaires, des financements et l'application du Mécanisme africain d'évaluation des pairs afin de repérer des indicateurs qui puissent appuyer le suivi et l'évaluation des progrès du pays).
- Jouer un rôle central dans la coordination des groupes thématiques sur la parité hommes-femmes

pour qu'ils aident et coordonnent leurs efforts avec ceux des Ministères et départements chargés des questions de femmes.

- Élaborer un ensemble d'indicateurs et les distribuer pour permettre un suivi des progrès et des lacunes relatives à la parité hommes-femmes dans le contexte de la réforme de l'aide.
- Elaborer une stratégie médiatique et de communication qui permette aux défenseurs de l'égalité entre les sexes de recevoir l'information et qui favorise un travail de plaidoyer efficace et un renforcement des capacités.
- Organiser des forums et des consultations parmi les ministères des finances et de la planification, les ministères de la femme et les principaux défenseurs du droit des femmes, afin d'ouvrir le dialogue et d'examiner les domaines critiques susceptibles de recevoir une aide concrète des gouvernements pour promouvoir l'égalité des sexes et appuyer l'efficacité de l'aide.

Notes

¹ Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, "Promouvoir l'égalité des sexes dans le cadre des nouvelles modalités d'aide et des partenariats", mars 2006. Internet; consultable sur

http://unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=64

² Analystes et conseillers Scanteam, "Le système de l'ONU et les nouvelles modalités d'aide au développement", août 2005. Internet; consultable sur <http://www.capacity.undp.org>

³ Les ouvrages récents traitant de parité hommes-femmes reconnaissent le fait que les mécanismes traditionnels d'acheminement de l'aide tels que le financement de projets et de programmes, les fonds d'affectation spéciale et les fonds sociaux peuvent compléter en amont les modalités SBG et approches sectorielles. Voir Lina Payne et Sally Neville, "Aid Instruments, Social Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's internal guidance on Aid Instrument", mars 2006. Internet; consultable sur <http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-instruments-gender.pdf>

⁴ Ont participé à la consultation : des représentants des ministères des finances, de la planification et de la condition féminine, des groupes non gouvernementaux régionaux (ONG) qui s'occupent de la condition féminine, des organismes de l'ONU, des bureaux régionaux d'UNIFEM en Afrique et des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Les objectifs de cette consultation étaient les suivants : i) renforcer et faciliter le travail de mobilisation des réseaux de militants pour la promotion de la femme sur le rôle central de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans les nouvelles modalités d'aide et dans la coopération pour le développement; ii) définir des stratégies pour aider les branches de l'exécutif et du législatif des gou-

vernements africains à renforcer leur planification et la gestion de leurs ressources nationales, notamment les DSRP fondés sur les OMD et les plans d'élimination de la pauvreté, de sorte que ces stratégies favorisent la parité hommes-femmes; iii) Établir des mécanismes pour produire des indicateurs sexospécifiques et assurer un suivi des apports d'aide afin de favoriser la condition féminine dans des pays sélectionnés; et iv) renforcer les capacités des défenseurs de la cause féminine et mettre au point des stratégies, en préparation de la réunion de haut niveau au Ghana en 2008.

⁵ La consultation au Burundi s'est essentiellement intéressée aux expériences concernant l'égalité des sexes et les nouvelles modalités d'aide au développement au niveau national, ainsi qu'à des travaux de groupes et des débats. Le Sénégal, la Zambie, le Kenya, le Ghana et le Burundi ont fait des exposés. Le rapport comprend des exemples de pays représentant l'Afrique francophone et l'Afrique anglophone à différents stades de déploiement de la Déclaration de Paris.

⁶ Pour en savoir plus sur l'harmonisation de l'aide en Zambie, voir: http://www.aidharmonization.org/ah-st/ah-browser/index-abridged?master=master&rgn_cnt=zm

⁷ La Zambie continue de dépendre fortement de l'aide des donateurs, qui finance le budget 2006 du gouvernement à hauteur de 30 % environ.

⁸ En avril 2005, la Zambie a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE avec un allègement de sa dette par tous ses créanciers, l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds monétaire international dépassant 3,9 milliards de dollars, voir: http://www.aidharmonization.org/ah-st/ah-browser/index-abridged?master=master&rgn_cnt=zm

⁹ http://www.aidharmonization.org/ah-st/ah-browser/index-abridged?master=master&rgn_cnt=zm

¹⁰ Pour en savoir plus sur l'harmonisation de l'aide au Kenya, voir: http://www.aidharmonization.org/ah-st/ah-browser/index-abridged?master=master&rgn_cnt=ke

¹¹ Le groupe est composé de 15 donateurs : Allemagne, Canada, Communauté européenne, Danemark, Finlande, France, Italie, Japon, Ministère britannique du développement international (DFID), Norvège, Pays-Bas, Suède, Agency for International Development des États-Unis, Banque mondiale et PNUD.

¹² Dans la politique nationale d'aide du Kenya, le mode privilégié d'acheminement de l'aide est le soutien budgétaire direct, aussi une partie de l'aide est-elle acheminée de cette manière. Cependant, les budgets nationaux sont fondés sur des ressources produites de manière interne, et non sur l'aide attendue ou les financements des donateurs.

¹³ Pour en savoir plus sur l'harmonisation de l'aide au Sénégal, voir: http://www.aidharmonization.org/ah-cla/ah-browser/index-abridged?donor=3716&master=master&advanced_view_p=f&page_no=12&pf=t

¹⁴ Le Partenariat stratégique avec l'Afrique a été créé en 1987 afin de mobiliser des fonds pour permettre aux pays africains de mettre en place des réformes économiques. Dans sa phase actuelle, le partenariat comprend des donateurs bilatéraux et multilatéraux, le Fonds monétaire international, le PNUD, la Commission économique pour l'Afrique et, plus récemment, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le Partenariat stratégique avec l'Afrique cherche à améliorer l'efficacité de l'aide, par exemple en augmentant la quantité et en améliorant la qualité de l'aide destinée à réduire la pauvreté en Afrique.

¹⁵ Le Sénégal a mis en oeuvre son second Plan d'action national pour les femmes (PANAF) de 1997 à 2001. Une nouvelle approche de la condition féminine, fondée sur l'évaluation du PANAF, est actuellement mise au point; elle prévoit la mise en oeuvre d'un projet, en coopération avec le FNUAP, axé sur le renforcement des capacités. Dans le cadre de ce projet, le Sénégal a élaboré une stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes, alignée sur un processus d'intervention de 10 ans. D'un budget de plus de 30 milliards de francs CFA, la stratégie est actuellement soumise aux donateurs en vue de son financement.

¹⁶ Le groupe sur l'égalité des sexes était divisé en sous-groupes qui ont travaillé sur les budgets ventilés par sexe, sur les indicateurs sexospécifiques, et sur les programmes

et projets de politique concernant la condition féminine.

¹⁷ http://www.aidharmonization.org/ah-cla/ah-browser/index-abridged?donor=3716&master=master&pf=t&advanced_view_p=f&page_no=6

¹⁸ Pour en savoir plus sur l'harmonisation au Burundi, voir: http://old.developmentgateway.org/node/547720/ah-browser/show-item?item_id=1541

¹⁹ Le budget du DSRP du Burundi est de 1 036 milliards de francs burundais sur trois ans.

²⁰ En juillet 2006, les femmes représentaient 34,69 % des sénateurs, 31,35 % des députés, 35 % des ministres, 24 % des gouverneurs de provinces, 12 % des présidents de conseils municipaux, 14 % des membres des conseils ruraux. Ce sont des femmes qui occupent actuellement les fonctions de présidente de la Cour Suprême, présidente de l'assemblée nationale, seconde vice-présidente de la République burundaise et les deux postes de vice-présidentes du Sénat.

²¹ M. Gérard Muringa, Directeur général chargé des programmes de développement et de reconstruction, Sénégal. Déclaration faite à la consultation au Burundi en juillet 2006.

²² Informations fournies par Judy Walker, Ministère du développement international, Rwanda. Informations recueillies lors de la consultation au Burundi en juillet 2006.

²³ *The Working Party on Aid Effectiveness* est la principale instance internationale de travail sur la Déclaration de Paris. Elle est composée de 23 pays partenaires, 23 donateurs bilatéraux et plusieurs institutions multilatérales; elle est actuellement présidée par la France et coprésidée par le Ghana et la Banque mondiale.

²⁴ Le thème de la Commission de la condition de la femme en 2008 sera "Le financement en faveur de l'égalité des sexes".

²⁵ Les critères retenus pour sélectionner les pays qui feront l'objet d'études de cas fondées sur des éléments de preuve sont notamment : a) la participation à l'enquête sur le suivi; b) l'équilibre régional; c) la représentation de pays en période d'après-conflit; d) la possibilité pour le Bureau sous-régional d'UNIFEM de prendre en charge la coordination du travail; e) le travail au niveau régional doit être relié aux commissions économiques régionales; f) repérer des experts qui puissent entreprendre ou appuyer le travail fondé sur des preuves; ils peuvent par exemple faire partie des réseaux *Network of African Women Economists*, *Network of Southern African Women Economists*

Fonds de développement des
Nations Unies pour la femme



United Nations Development
Fund for Women

304 East 45th Street
15th Floor
New York, NY 10017
Tel: +1.212.906.6400
Fax: +1.212.906.6705
www.unifem.org

Contact: Micheline Ravololonarisoa,
micheline.ravololonarisoa@unifem.org
ou Grace Okonji, grace.okonji@unifem.org