

بيجين بعد عشر سنوات

نيويورك، ٢٨ شباط/فبراير إلى ١١ آذار/مارس ٢٠٠٥



تم تطوير هذا التصميم بالتعاون مع الأمم المتحدة



الأمم المتحدة

Crédit : Nations Unies, Département de l'information; remerciements à Coco Masuda.

Beijing + 10, 2005 : instauration de l'égalité des sexes, du développement et de la paix

Aide et sécurité

Depuis trois décennies, les organisations de femmes œuvrent avec les instances gouvernementales et les institutions internationales chargées de l'élaboration des politiques pour forger un consensus sur les accords mondiaux qui définissent les domaines d'interventions visant à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Ces accords sont vastes et visionnaires. Depuis la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 et aujourd'hui ratifiée par 185 pays, jusqu'au Programme d'action de Beijing formulé lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995, et aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1325, adoptée en 2000, et 1820, adoptée en juin 2008, les engagements mondiaux en matière d'égalité des sexes s'inscrivent dans le cadre d'efforts concertés en vue de la réalisation du développement, de la sécurité et des droits fondamentaux ne manquent pas (voir la figure 6.1).

Les organisations multilatérales et les institutions internationales de sécurité ont un rôle essentiel à jouer par l'appui qu'elles apportent

aux pays pour accroître leur redevabilité et leur responsabilité d'honorer les engagements nationaux et pour suivre les investissements consentis en faveur de l'égalité des sexes. Il s'agit de renforcer l'engagement de ces organisations relatif d'une part à l'octroi de ressources suffisantes et d'autre part à la mise en œuvre de leurs propres politiques d'égalité des sexes. Leur propre redevabilité pourrait être accrue si elles convenaient d'un système cohérent de suivi et d'information portant sur les allocations et les dépenses en faveur de l'égalité des sexes. La nécessité de remédier aux carences en matière de redevabilité est particulièrement vitale dans un environnement de l'aide en évolution, marqué par des cibles concrètes et des indicateurs de mesure des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le présent chapitre examine le contexte de l'aide en évolution et le rôle des organisations internationales de développement et de sécurité dans l'apport d'une assistance aux pays pour leur permettre de tenir leurs promesses d'instauration de l'égalité des sexes dans le

développement et d'élaboration d'une paix durable. Il s'interroge sur le positionnement, l'autorité et les ressources de l'architecture institutionnelle et décisionnelle du genre et sur sa capacité d'appuyer une meilleure mise en œuvre des engagements et une meilleure redevabilité en matière d'égalité des sexes, en particulier envers les femmes les plus exclues. Il cite des exemples des travaux des avocat(e)s de l'égalité des sexes au sein et à l'extérieur des organisations internationales qui forgent des alliances pour assurer l'exercice d'une redevabilité accrue en matière de respect des droits fondamentaux des femmes et d'égalité des sexes, compte tenu de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, dans le processus de réforme des Nations Unies et par rapport aux mandats adoptés par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'aide au développement : où est l'argent ?

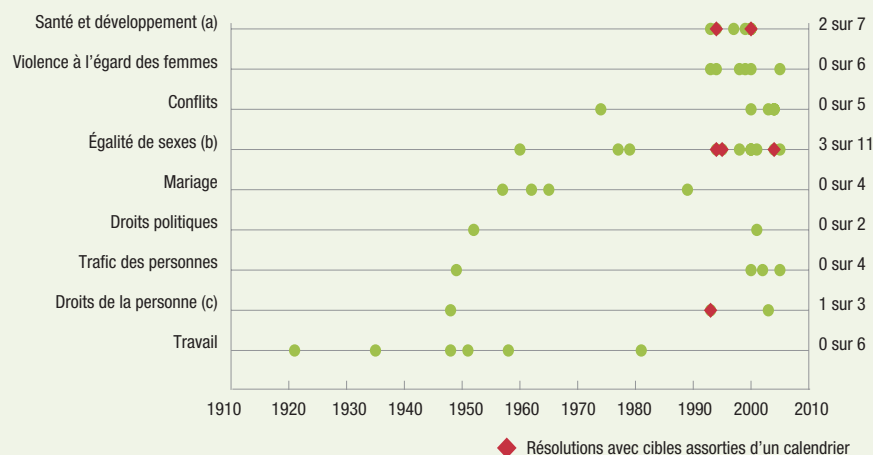
Où est l'argent nécessaire au financement de mesures auxquelles les pays se sont engagés en vue d'une plus grande égalité des sexes ? L'aide publique au développement (APD) est une composante cruciale du paysage global de toute évaluation de la redevabilité des institutions internationales en matière d'appui de l'égalité des sexes. En 2006, les dé-

cassements nets d'APD en faveur des pays bénéficiaires étaient d'environ 103,9 milliards de dollars EU, soit 0,3 % du revenu national combiné des pays développés¹. La majorité de l'APD est octroyée au titre d'accords bilatéraux entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires distincts; environ 30 % de l'aide est acheminée par l'entremise d'organisations internationales telles que les Nations Unies, la Banque mondiale et des fonds mondiaux comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. La responsabilité de veiller à ce que l'APD appuie l'égalité des sexes et à ce que les organisations internationales soutiennent les efforts des pays distincts dans ce domaine est le sujet du présent chapitre.

Le budget de l'État est, dans la plupart des pays, la plus grande source de financement en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. C'est par les budgets nationaux et sous-nationaux que les promesses des pouvoirs publics sont traduites en politiques et en programmes². L'APD couvre en moyenne de 5 % à 10 % du budget de tout pays bénéficiaire³ et son emploi peut être révélateur des rapports de puissance et des relations de redevabilité entre les donateurs et les bénéficiaires, certes, mais aussi entre l'administration gouvernementale et les administrés.

FIGURE 6.1 Résolutions et engagements principaux relatifs à l'égalité des sexes, 1921-2005

Sur 48 instruments adoptés, seuls 6 ont des cibles mesurables assorties d'un calendrier.



Note : Les résolutions établissant des cibles mesurables sont les suivantes : [a] Déclaration du Millénaire [2000]; Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) [1994]; [b] Déclaration et Programme d'action de Beijing [1995]; Déclaration solennelle sur l'égalité des sexes en Afrique [2004]; Déclaration et Plan d'action de Djakarta pour l'avancement des femmes en Asie et dans le Pacifique [1994]; [c] Déclaration et Programme d'action de Vienne [1993].

Source : Voir l'annexe 2.

Redevabilité relative au financement du développement

En 2008, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié pour la première fois des plans indicatifs d'emploi de l'aide pays programmable (APP)⁴ brute pour 22 pays donateurs membres du CAD, des fonds concessionnels de la Banque mondiale et des banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement, et des apports du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), du Fonds mondial de lutte contre le sida, et du Fonds pour l'environnement mondial. Les apports d'APP de ces donateurs s'élevaient à 60 milliards de dollars EU en 2005 et, selon les projections, devraient atteindre 72 milliards de dollars EU en 2010. L'APP provenant de pays n'appartenant pas au CAD (tels que les fonds du Moyen-Orient, de la Chine, de l'Inde, de la Russie, du Brésil, du Mexique, de Singapour et de la Thaïlande) en faveur du développement international se situe selon les estimations entre 6 et 8 milliards de dollars EU et doit également connaître une augmentation sensible au cours des années à venir. Outre les apports des donateurs publics, ceux de source privée prennent de l'importance, notamment ceux des grandes fondations privées (dont les dépenses de type APD étaient d'environ 5 milliards de dollars EU en 2006) et des autres ONG (dont les dépenses prélevées sur leurs ressources propres étaient d'environ 10 milliards de dollars EU en 2006)⁵.

Les accords mondiaux conclus lors des grandes conférences des Nations Unies – depuis le Consensus de Monterrey issue de la Conférence internationale sur le financement du développement de 2002 jusqu'à la Déclaration du Millénaire et aux objectifs du Millénaire pour le développement adoptés au Sommet du Millénaire (New York, 2000) – comportent de plus en plus des cibles concrètes devant être atteintes tant au plan du financement du développement que des résultats en tant que moyens d'accroître la redevabilité. Bien que les engagements financiers pris par les donateurs soient loin d'être tenus, l'emploi de plus en plus fréquent des cibles et d'indicateurs pour mettre en évidence les priorités du développement s'est accompagné d'un usage accru d'instruments de calcul des coûts et d'estimation des coûts de la réalisation des engagements.

Les avocat(e)s et les spécialistes de l'égalité des sexes se sont montrés peu enclins à mettre un prix sur cette entreprise complexe qui vise à l'instauration de l'égalité, mais on assiste cependant à l'émergence au niveau national, régional et mondial d'instruments de calcul des coûts. Une étude commanditée par la Banque mondiale, par exemple, a défini l'enveloppe minimum requise pour atteindre les cibles d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes; selon ces calculs, les interventions visant directement à promouvoir l'égalité des sexes coûteraient en moyenne de 7 à 13 dollars EU par habitant de 2006 à 2015. Cette étude, qui présente divers scénarios et projections d'établissement des coûts, note que l'écart de financement pour l'égalité des sexes était en 2006 de 12 à 30 milliards de dollars EU et qu'il devrait augmenter d'ici 2015 pour se situer entre 24 et 83 milliards de dollars EU⁶. Ces estimations mondiales font actuellement l'objet de validations au niveau national⁷. En outre, des pays de plus en plus nombreux, y inclus des pays bénéficiaires, renforcent leurs capacités en matière de budgétisation sensible au genre (BSG) pour suivre les allocations et les dépenses en faveur de l'égalité des sexes.

Les estimations de coûts et la BSG fournissent des données numériques par rapport auxquelles on peut apprécier la réalisation des engagements au niveau national. On relève également des exemples émergents d'efforts visant à rendre compte des allocations et des dépenses relatives à l'égalité des sexes par les donateurs bilatéraux membres de l'OCDE. Beaucoup d'entre eux codent leurs programmes d'APD au moyen du « marqueur égalité homme-femme » (voir les figures 6.2, 6.3 et 6.4). Les analyses de ce système indiquent que sur les 26,8 milliards de dollars EU de décaissements d'APD effectués par les donateurs ayant fait usage du marqueur en 2006, 7,2 milliards de dollars EU (soit environ 27 %) ont été alloués à des programmes ayant l'égalité des sexes pour objectif principal ou significatif.

Le marqueur égalité homme-femme représente un grand pas en avant dans les efforts déployés par la communauté internationale pour rendre compte du financement de l'égalité des sexes. Mais des difficultés subsistent. L'analyse des figures 6.2, 6.3 et 6.4 met en évidence trois domaines d'investigation intéressants. En premier lieu, malgré les directives spécifiques de désignation des projets comme ayant l'égalité des sexes pour objectif « significatif » ou « principal », les donateurs

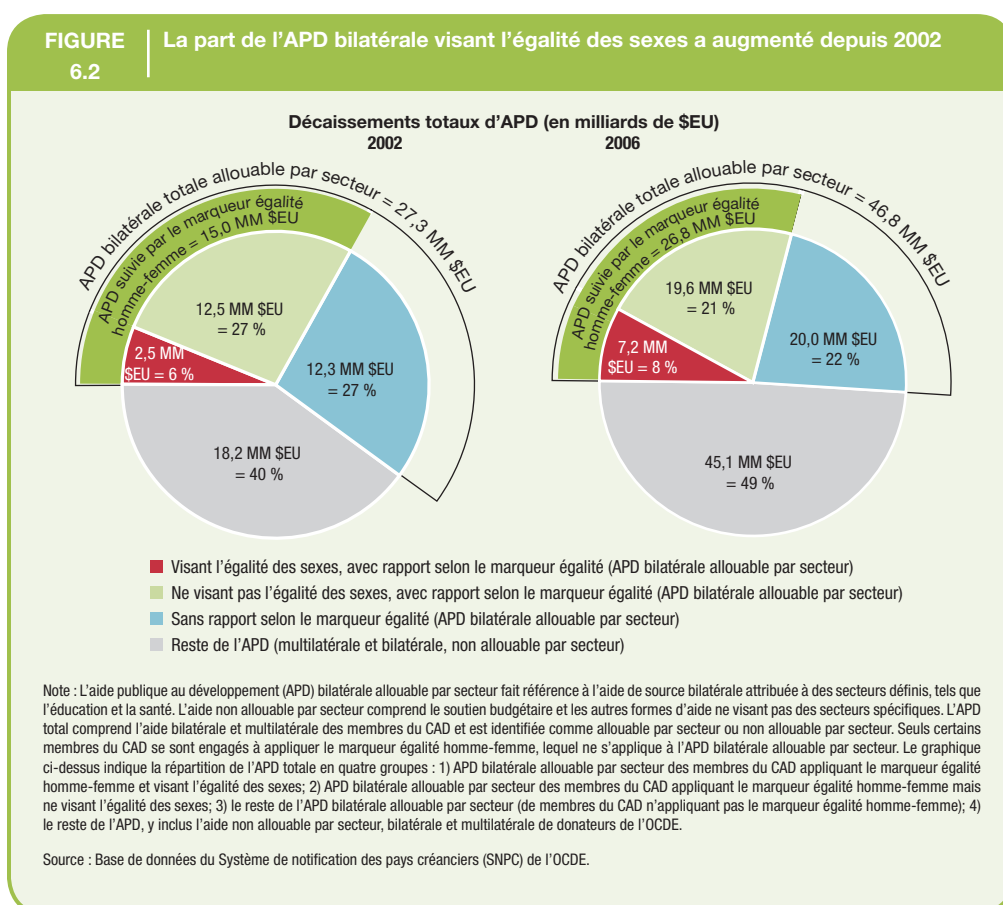
n'indiquent pas encore la portion précise des fonds alloués à la problématique du genre dans un projet codé comme ayant le genre pour thème « significatif ». En second lieu, l'analyse des fonds alloués aux activités codées comme ayant le genre pour thème « principal » et « significatif » fait apparaître que les montants alloués dans le secteur de l'infrastructure économique sont inférieurs à ceux attribués dans des domaines tels que la santé, l'éducation et l'infrastructure sociale. Enfin, malgré des lacunes, le financement semble augmenter dans la catégorie codée pour le genre (figure 6.2). Les résultats du système du marqueur égalité homme-femme et les enseignements tirés de son emploi peuvent informer les orientations futures des organismes bilatéraux et multilatéraux qui ne se sont pas encore dotés d'un système de suivi des dépenses pour l'égalité des sexes. Un accord de la part de la communauté bilatérale et multilatérale concernant l'emploi d'un système cohérent de suivi des allocations et des dépenses ferait beaucoup pour accroître sa redevabilité en matière d'égalité des sexes et s'inscrirait dans la ligne des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide analysés plus loin dans le présent chapitre.

Redevabilité en matière de financement de l'égalité des sexes dans le système multilatéral

La définition de la redevabilité des organisations internationales en matière de soutien de l'égalité des sexes alors qu'elles acheminent 30 % de l'aide est une entreprise complexe. Le présent chapitre a retenu principalement des exemples provenant d'organisations multilatérales, les Nations Unies, les institutions financières internationales et les fonds mondiaux. Ces organisations ne sont pas nécessairement plus redevables ou moins redevables que d'autres, mais les informations sur l'égalité des sexes sont plus facilement accessibles en ce qui les concerne.

La redevabilité des institutions multilatérales varie selon divers facteurs : structure de gouvernance, mandats, leadership, et pouvoir et positionnement interne des avocat(e)s de l'égalité des sexes ainsi que points d'accès et influence des avocat(e)s de l'égalité des sexes de l'extérieur. En fait, l'autorité, le positionnement et les ressources du personnel et des entités de ces institutions chargés de l'égalité des sexes peuvent être traités comme des indicateurs de leur redevabilité. S'agissant du

FIGURE 6.2 | La part de l'APD bilatérale visant l'égalité des sexes a augmenté depuis 2002



financement en faveur de l'égalité des sexes en tant qu'indicateur de la redevabilité envers les femmes, on constate l'existence de lacunes considérables. Ainsi :

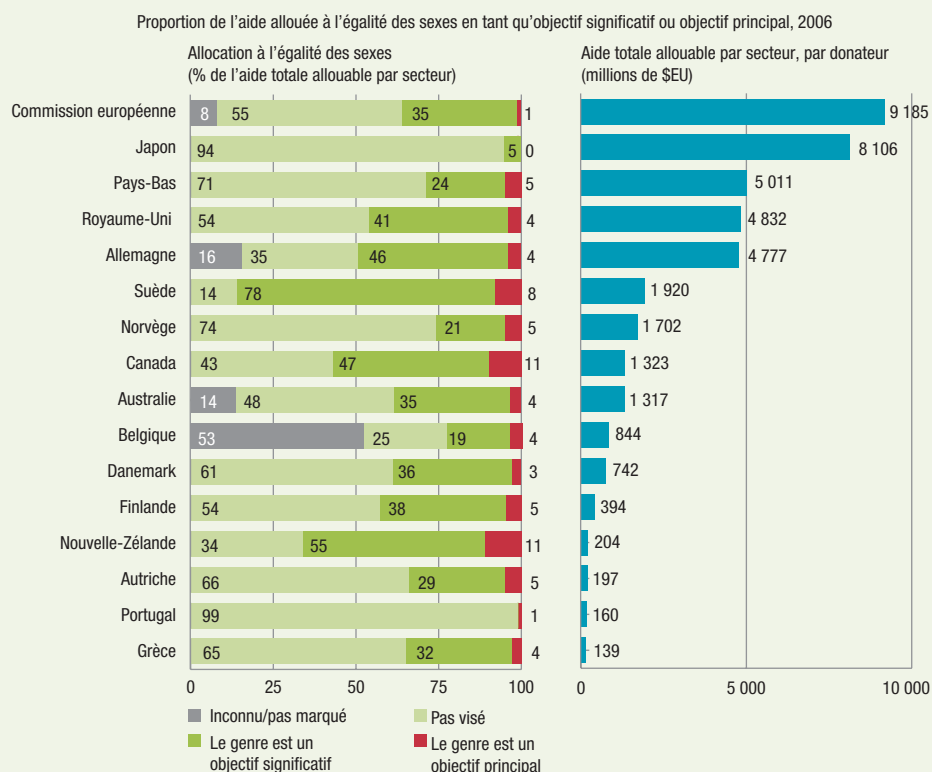
- Pratiquement toutes les organisations multilatérales ont une politique et/ou une stratégie selon lesquelles elles s'engagent à appuyer l'égalité des sexes dans leurs programmes et politiques. En revanche, pratiquement aucune d'entre elles n'a établi de système de suivi pour rendre compte régulièrement de ses revenus, allocations et dépenses dans ce domaine et les organes de direction qui les régissent ne le leur ont pas imposé de tel système. Des modèles possibles de suivi des pourcentages des budgets alloués et dépensés pour favoriser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont en cours d'essai au Bureau international du Travail (BIT), au PNUD, à l'UNFPA, au

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et à l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁸. Mais il n'existe pas d'accord ou de norme pour l'ensemble du système des Nations Unies qui ferait du suivi des ressources une activité régulière.

- On a constaté que le montant de l'aide attribuée aux groupes de défense des droits des femmes par l'entremise des grandes organisations internationales était en baisse. Une étude menée en 2007 par l'Association pour les droits de la femme et le développement (AWID) a suscité de graves préoccupations concernant le flux de ressources pour appuyer les organisations de femmes. L'étude de l'AWID portant sur 729 organisations de femmes, qui avaient en 2005 des recettes collectives de 77 millions de dollars EU, a montré que la plus grande source de revenus de ces organisations était les fondations

FIGURE 6.3 | APD bilatérale visant l'égalité des sexes

Seule une fraction de l'APD des membres du CAD qui appliquent le marqueur égalité homme-femme est allouée à des activités ayant l'égalité des sexes pour objectif principal. Si l'on considère les activités où l'égalité des sexes est un objectif principal ou un objectif secondaire, trois pays allouent à ces activités plus de 50 % de leur APD.



Note : « Objectif principal » désigne un objectif explicite de l'activité et fondamental dans la conception de celle-ci. « Objectif significatif » désigne un objectif important, mais secondaire, de l'activité. « Pas visé » signifie que l'activité a été analysée et qu'elle ne vise pas l'égalité des sexes. « Pas analysée » signifie que l'activité n'a pas été analysée pour détecter le marqueur égalité homme-femme, la situation étant donc inconnue. Les pays de l'OCDE qui n'appliquent pas le marqueur égalité homme-femme, dont les rapports sur ce point ne sont pas clairs ou dont l'aide ainsi marquée pour 2006 est trop basse ne sont pas inclus [ex. : Espagne, États-Unis, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Suisse]. Pour certains pays tels que l'Australie, la Belgique et l'Allemagne et pour la CE, un certain montant de l'APD n'a pas été analysé, ce qui rend difficile de déterminer la proportion exacte de fonds alloués à l'égalité des sexes.

Source : OCDE, 2008.

privées, à savoir de plus en plus des fonds féminins indépendants ainsi que des entités telles que la Fondation Ford ou la Fondation MacArthur, et les ONG internationales, tels qu'Oxfam International ou l'Institut humaniste de coopération avec les pays en développement (HIVOS)⁹. Parmi les organisations multilatérales, seule la Commission européenne, UNIFEM et l'UNFPA se classent parmi les 20 premiers donateurs d'organisations de femmes en 2005¹⁰.

Renforcement de la redevabilité en matière de financement de l'égalité des sexes par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, de 2005, présente un cadre de gestion de l'APD, et ses partisan(e)s ont concentré leur attention sur ce cadre en tant que point d'entrée d'un renforcement de la redevabilité en matière de financement de l'égalité des sexes. La Déclaration de Paris, qui a été présentée comme un engagement de modifier l'architecture du développement telle que nous la connaissons énonce cinq grands principes (voir l'encadré

6A), assortis de cibles et d'indicateurs visant à englober les responsabilités des partenaires.

Le principe central de la Déclaration de Paris est celui de l'appropriation par les pays des processus de planification du développement, de définition des priorités et de contrôle. Elle reflète la reconnaissance de l'obligation qu'a le gouvernement des pays bénéficiaires de rendre compte à ses administrés de l'obtention des résultats dont il a été convenu au moyen de vastes consultations nationales. Le gouvernement bénéficiaire doit également rendre compte aux donateurs de la bonne gestion de l'aide. Les donateurs, eux, doivent appuyer les priorités nationales et allouer l'aide en temps utile et de manière prévisible¹¹.

L'ordre du jour de l'efficacité de l'aide représente un changement significatif de l'architecture du développement; il signale l'intention d'acheminer une part croissante de l'aide par la trésorerie de l'État, plutôt que par des programmes spécifiques négociés par des donateurs distincts avec des ministères distincts. Les donateurs mettent aussi leurs fonds en commun pour appuyer certains secteurs selon des approches sectorielles ou au moyen de « fonds paniers ».

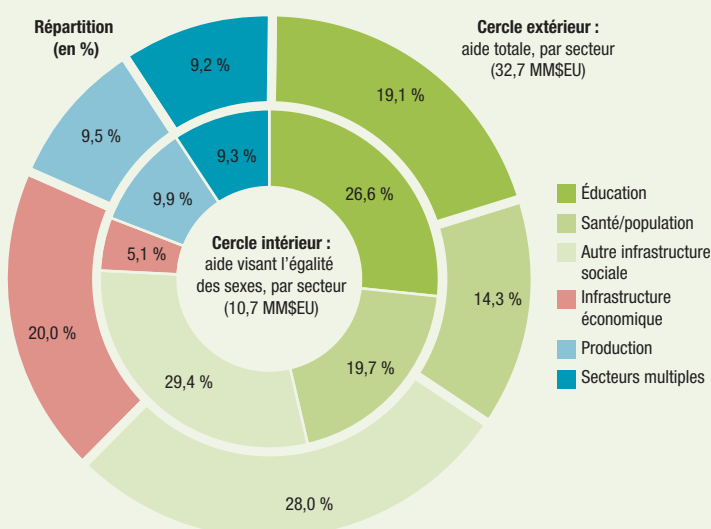
La responsabilité mutuelle des donateurs et des pays bénéficiaires fait l'objet d'un débat intense et se situe au cœur de l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide. Qui est responsable de la réalisation des engagements internationaux en matière d'égalité des sexes et envers qui ? Sera-t-il tenu compte selon le principe de l'appropriation nationale des politiques stratégiques et lois dues à l'initiative des pays visant à accroître l'autonomisation des femmes et le respect de leurs droits ? Et quel rôle les organisations multilatérales joueront-elles dans ce processus ? Les réponses à ces questions sont loin d'être claires. Une étude commanditée en 2006 par le Réseau du CAD/OCDE sur l'égalité homme-femme a noté, par exemple :

« Si les OMD et la Déclaration de Paris ont facilité la promotion de l'égalité des sexes, [il est] difficile de suivre les résultats en matière d'égalité des sexes dans les approches sectorielles et de tenir les gestionnaires des programmes responsables. ... Les approches programmes ont fait des ministères des finances des acteurs particulièrement puissants qui déterminent les interventions de développement, et ces ministères sont souvent peu sensibilisés à ... l'égalité des sexes en tant que question relevant du développement, comme le sont aussi de nombreux membres du personnel du côté des donateurs¹². »

FIGURE 6.4 Allocation de l'aide bilatérale à des secteurs spécifiques

La comparaison de l'allocation sectorielle de l'APD générale et de la répartition par secteur des fonds marqués pour l'égalité des sexes fait apparaître une correspondance relativement proche pour les priorités, les allocations aux secteurs sociaux étant prédominantes. On relève une exception, qui est celle de l'infrastructure économique, où la proportion des fonds réservés à ce secteur est considérablement inférieure dans le groupe réservé à l'égalité des sexes par rapport à l'aide totale allouable par secteur : 5 % contre 20 %.

Répartition par secteur de l'aide totale et de l'aide réservée à l'égalité des sexes, 2006



Note : Le graphique ci-dessus ne tient compte que des montants engagés d'APD bilatérale allouable par secteur des membres du CAD qui appliquent le marqueur égalité homme-femme à leur APD, laquelle s'élève à 33,3 milliards de dollars EU. Le montant total engagé d'APD bilatérale allouable par secteur y inclus les membres qui n'appliquent pas le marqueur égalité homme-femme est de 56,6 milliards de dollars EU. Voir aussi la note de la figure 6.2.

Source : Base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE.

Principe 1 – APPROPRIATION NATIONALE : Les pays partenaires exercent un leadership efficace sur leurs politiques et leurs stratégies de développement et coordonnent les actions de développement**Recommandations des avocat(e)s de l'égalité des sexes :**

- Les pays partenaires devraient créer des possibilités pour permettre aux avocat(e)s de l'égalité des sexes et aux organisations féminines nationales de participer aux débats et d'influer sur les décisions relatives à l'apport de l'aide au niveau du pays.
- Les donateurs et les pays partenaires devraient accroître les capacités, les ressources et l'autorité des organisations féminines nationales en matière de suivi de l'impact de la planification et des dépenses de développement nationales sur l'égalité des sexes et les droits des femmes.
- Les indicateurs de suivi et d'évaluation de l'appropriation nationale tendent à vérifier la présence de Stratégies de réduction de la pauvreté; ils doivent permettre de mesurer à quel point les priorités nationales en matière d'égalité des sexes sont intégrées dans ces stratégies.

Principe 2 – ALIGNEMENT : Les donateurs basent l'ensemble de leur soutien sur le développement national, les stratégies, les institutions et les procédures des pays partenaires**Recommandations des avocat(e)s de l'égalité des sexes :**

- Les donateurs devraient soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour aligner leur stratégie de réduction de la pauvreté sur les engagements pris en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, notamment sur le plan d'action national pour l'égalité des sexes, et pour traduire ces plans en des programmes opérationnels assortis de budgets et axés sur les résultats.
- Les pays partenaires devraient adopter la budgétisation sensible au genre en tant qu'instrument d'amélioration de la gestion axée sur les résultats et de la redevabilité et assurer l'allocation de ressources financières aux priorités relatives à l'égalité des sexes.

Principe 3 – HARMONISATION : Les actions des donateurs sont plus en harmonie, transparentes et d'une manière collective, plus efficaces.**Recommandations des avocat(e)s de l'égalité des sexes :**

- La répartition du travail et la planification parmi les donateurs (par ex. les stratégies d'aide communes) et entre les donateurs et les pays partenaires (stratégies de réduction de la pauvreté) devraient promouvoir une responsabilisation mutuelle par rapport aux politiques nationales et aux engagements relatifs à l'égalité des sexes.
- Les donateurs devraient procéder à des analyses et à des examens communs des carences de la mise en œuvre au niveau national et sectoriel en vue d'améliorer le dialogue, les processus décisionnels, et la mise en œuvre et le suivi des activités convenues en matière d'égalité des sexes.
- Des missions d'évaluation communes dans les États fragiles et en situation de conflit devraient intégrer l'analyse sexospécifique et élaborer des interventions visant spécifiquement l'appui en faveur de l'égalité des sexes and l'autonomisation des femmes.

Principe 4 – GÉRER POUR OBTENIR DES RÉSULTATS : Gérer les ressources et améliorer le processus décisionnel en vue de l'obtention de résultats.**Recommandations des avocat(e)s de l'égalité des sexes :**

- Les donateurs et les pays partenaires devraient investir davantage dans le développement des capacités et dans le renforcement des systèmes de recueil, d'analyse et d'emploi de données désagrégées par sexe dans la gestion de l'aide en tant que moyen de mesurer l'impact de l'aide sur l'égalité des sexes.
- Les donateurs et les pays partenaires devraient convenir d'assurer un suivi des ressources allouées à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes en tant que composante des cadres d'évaluation des performances.

Principe 5 – RESPONSABILITÉ MUTUELLE : Donateurs et partenaires sont responsables des résultats en matière de développement.**Recommandations des avocat(e)s de l'égalité des sexes :**

- Les donateurs et les pays partenaires devraient inclure des indicateurs et des cibles sensibles aux sexospécificités dans les cadres d'évaluation des performances pour suivre les résultats et l'impact de l'aide au développement.
- Les donateurs et les pays partenaires devraient convenir d'évaluer la mesure dans laquelle les accords internationaux relatifs à l'égalité des sexes se traduisent en des politiques de niveau national et la mesure dans laquelle les efforts déployés à cette fin bénéficient du soutien financier des donateurs.

Les réseaux internationaux de défense des droits des femmes ont manifesté leurs préoccupations devant le manque d'indicateurs d'égalité des sexes dans la Déclaration de Paris, qui limite la demande de données sur l'impact de l'aide sur l'égalité des sexes, les droits des femmes ou la justice sociale¹³. En outre, le fait que les évaluations de la capacité des pays à recevoir un appui budgétaire soient fondées sur des mécanismes d'évaluation de la Banque mondiale peut lui aussi réduire l'attention accordée aux questions d'égalité des sexes. L'influence des donateurs et des institutions financières internationales (IFI) sur l'appui en faveur des priorités nationales et la sujétion à des modalités de l'aide telles que l'appui budgétaire et les stratégies d'aide communes pourraient réduire la latitude de participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration des plans de développement et à la définition des priorités de financement et limiter leur influence en la matière.

En réaction, les réseaux de partisan(e)s de l'égalité des sexes des Nations Unies, de la Commission européenne, du CAD/OCDE et de nombreuses organisations gouvernementales et non gouvernementales œuvrent de concert depuis 2005 à la formulation d'une position commune pour faire pression en vue d'un engagement plus explicite d'intégration de l'égalité des sexes dans l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide lorsque celui-ci sera examiné au Forum de haut niveau qui se tiendra au Ghana en septembre 2008 (voir l'encadré 6A).

Une aide plus efficace pour les femmes : amélioration des données et renforcement de la voix

De récentes études entreprises par le Partenariat sur l'égalité des sexes pour le développement et la paix, entre les Nations Unies et la Commission européenne¹⁴ ont signalé deux grands obstacles qui s'opposent à un accroissement de l'efficacité de l'aide en faveur des

ENCADRÉ | Le fonds panier du Kenya pour l'égalité des sexes¹ 6B

Le Programme Genre et gouvernance du Kenya a été formulé par un groupe de donateurs, de dirigeantes et d'organisations de soutien communautaire actives dans le domaine de l'égalité des sexes. Les donateurs qui financent le fonds panier sont le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède; ils siègent également au comité directeur du fonds. UNIFEM fournit un appui au programme et à la gestion financière.

Ce programme repose sur le principe de l'engagement et de l'appropriation des parties prenantes. Les 30 organisations de la société civile qui y participent sont considérées comme des partenaires de mise en œuvre et elles prennent part, chose d'égale importance, à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du programme. En 2005 et 2006 plus de 2,5 millions de dollars EU ont été alloués à la mise en œuvre des activités du programme. En 2006-2007, les engagements des donateurs dépassaient 6,6 millions de dollars EU.

Le programme vise à faire en sorte que l'égalité des sexes soit prise en considération dans les processus de planification nationale et les structures de gouvernance et à assurer la participation et le leadership des femmes aux stades de la planification du développement et de l'application des politiques.

La modalité du fonds panier est un véhicule important pour l'harmonisation des interventions des donateurs. Elle a permis d'apporter un appui coordonné s'inscrivant dans la durée en faveur de la participation des femmes à la gouvernance démocratique. La composante de diffusion extérieure du programme compte 2 520 mobilisateurs communautaires ainsi que des représentants des médias dans 188 groupements. Le programme a pour objectif d'encourager la participation des femmes à la politique en tant qu'électrices et candidates et il a eu pour effet d'accroître le nombre de femmes qui se présentent aux élections. En 2002, on ne comptait que 44 femmes candidates à la députation nationale; elles étaient 269 en 2007. On a relevé une augmentation comparable au niveau des élections locales, où le nombre de candidates est passé de 382 en 2002 à 1 478 en 2007).

Le programme a aussi milité en faveur d'importantes initiatives de politique et a obtenu par exemple la promulgation d'un décret présidentiel exigeant que la proportion des femmes dans la fonction publique soit au moins de 30 %, l'établissement d'un Fonds d'appui national aux entreprises de femmes et la formulation de manifestes de partis politiques sur l'égalité des sexes.

femmes : les difficultés de l'obtention de données sur les dépenses pour l'égalité des sexes, et les difficultés de l'adoption de mesures visant à doter les avocat(e)s des droits des femmes, notamment les ministères ou autres instances gouvernementales ayant pour mandat l'égalité des sexes, ainsi que les ONG et réseaux de femmes, des capacités et de la voix requises pour participer à la définition des priorités nationales et obtenir des engagements en matière d'égalité des sexes. L'un des grands défis est toujours celui d'avoir un siège à la table. Au Ghana, par exemple, le Groupe du secteur de l'égalité des sexes a milité pour que le ministère de la Femme et de l'Enfant soit inclus, avec les autres ministères, dans les négociations du soutien budgétaire multidonateurs en 2006. Toutefois, ce ministère ne s'est vu accorder que le statut d'observateur et n'a pas pu inscrire l'égalité des sexes à l'ordre du jour¹⁵.

Une stratégie possible pour résoudre ces difficultés consiste à procéder à des analyses plus systématiques et plus rigoureuses des financements octroyés aux programmes en faveur de l'autonomisation des femmes. Le recueil de données désagrégées par sexe sur les revenus, les allocations et les dépenses pour l'égalité des sexes est une tâche essentielle à laquelle les organisations multilatérales pourraient apporter leur soutien. Au Ghana, une récente étude de l'aide au développement a constaté que bien que les projets spécifiques visant l'égalité des sexes étaient reflétés dans le secteur de la protection sociale, du genre et de la vulnérabilité, il était impossible de déterminer le montant global de l'aide dépensée pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Sur la période 2004-2006, le secteur de la protection sociale, du genre et de la vulnérabilité a reçu 0,1 % de l'aide totale qui s'élevait à plus de 3 milliards de dollars EU, ce pourcentage étant encore plus bas d'après l'analyse des projets distincts axés sur l'égalité des sexes : sur les 3,21 millions de dollars EU alloués au secteur de la protection sociale, du genre et de la vulnérabilité, seuls 390 000 dollars EU ont été réservés aux projets autonomes d'égalité des sexes¹⁶.

Il est important de tirer des enseignements des réussites pour renforcer la redevabilité en matière d'égalité des sexes dans l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide. Au Kirghizistan, les activistes des droits des femmes sont parvenus à inclure le Plan d'action national pour la réalisation de l'égalité des sexes (2007-2010) dans les résultats clés de développement de la Stratégie de développement nationale

(2007-2010), avec des estimations de coûts et des indicateurs correspondants pour mesurer les progrès¹⁷. Au Cambodge, où l'égalité des sexes a été placée au centre de la réalisation des OMD au niveau national, le Plan national de développement stratégique comprend de cibles et des indicateurs sexospécifiques¹⁸. Au Kenya, au Cameroun, au Suriname et en Indonésie, les donateurs se sont réunis pour créer des fonds multidonateurs, ou « fonds paniers », pour appuyer différents aspects de l'égalité des sexes (voir l'encadré 6B). Il a également été proposé de procéder à ces expériences d'approches sectorielles pour l'égalité des sexes ou pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, compte tenu du fait que les flux financiers spécifiques sont attribués aux secteurs et pas aux « questions transversales » telles que l'égalité des sexes¹⁹.

Les avocat(e)s de l'égalité des sexes, y inclus ceux des institutions nationales, bilatérales et multilatérales, émettent des demandes croissantes en faveur d'un renforcement des investissements dans l'égalité des sexes au niveau national, mais ils ont éminemment besoin de l'appui concerté d'avocat(e)s puissant(e)s des pays donateurs qui concentrent leur attention sur la redevabilité dans la politique et les budgets de l'aide au développement. Les groupes du Nord actifs dans le domaine du genre et des droits des femmes exercent des pressions en faveur d'un accroissement de l'aide pour l'égalité des sexes, mais des partenariats plus solides sont nécessaires entre les femmes du Nord et du Sud pour avoir un impact sur l'aide au développement stratégique dans ce domaine. Un exemple positif de ces efforts est celui du travail accompli par *Women Thrive* [Les femmes prospèrent], une ONG basée aux États-Unis qui plaide en faveur d'un renforcement de l'attention accordée dans la politique américaine d'aide au développement aux initiatives visant à extirper les femmes de la pauvreté. *Women Thrive* appuie l'élaboration d'un projet de loi sans précédent qui sera soumis à l'approbation du parlement des États-Unis, la Loi internationale sur la violence contre les femmes, qui inscrira l'aide aux femmes pauvres et la prévention de la violence à l'égard des femmes au rang des priorités du gouvernement américain²⁰.

Sécurité

La sécurité est, avec le développement, l'un des piliers essentiels de l'engagement international en faveur de l'égalité des sexes et de la promotion et de la protection des droits des femmes. L'adoption de la résolution 1325 du Conseil de

sécurité des Nations Unies en 2000 et l'accord en 2008 sur la résolution 1820 (voir l'encadré 6D) sont des progrès significatifs qui accroissent la redevabilité des institutions de sécurité internationales envers les femmes. La résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, par exemple, reconnaît l'impact des conflits sur les femmes et le rôle de celles-ci dans la prévention et la résolution des conflits, et appelle à leur égale participation aux efforts internationaux de sécurité et d'établissement de la paix. Ceci devrait signifier que les femmes ne seront plus absentes des négociations de paix et que

les activités de consolidation de la paix devront prévenir les violences sexuelles et sexospécifiques subies par les femmes et les filles.

Carences en matière de redevabilité : la résolution 1325 du Conseil de sécurité

Huit ans après l'adoption de la résolution 1325, ces nouvelles normes relatives à l'établissement et au maintien de la paix sont loin d'être pleinement appliquées. Les institutions de sécurité internationales et régionales sont toujours quelque peu réticentes quant à la redevabilité en

ENCADRÉ 6C | Les résolutions 1612 et 1325 du Conseil de sécurité¹

Mécanismes de redevabilité :	Résolution 1612 (2005) : les enfants et les conflits armés	Résolution 1325 (2000) : les femmes, la paix et la sécurité
Mécanisme de suivi et d'information	Plan d'action à l'échelle du système pour mettre fin au recrutement des enfants et autres violations. Contient un mécanisme de suivi et d'information convenu.	Le plan d'action à l'échelle du système ne possède pas d'indicateurs convenus pour assurer un suivi efficace. Porte sur les plans d'application des organismes des Nations Unies, pas sur les violations ou les résultats de la programmation.
Mécanisme de responsabilité redditionnelle : exposer les transgresseurs	Le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité comporte des listes des parties ne respectant pas la résolution.	Néant
Procédures régulières d'examen	Un groupe de travail du Conseil de sécurité, où sont représentés les 15 membres et qui est présidé par un membre permanent du Conseil, se réunit tous les deux mois, analyse les rapports du mécanisme d'application et examine les progrès accomplis dans l'élaboration et l'application de plans d'action par les parties aux conflits armés.	Jusqu'en 2008, pas de mécanisme formel hormis un débat ouvert annuel, un rapport annuel, des réunions d'information verbale du Secrétaire des Nations Unies à la demande des membres du Conseil de sécurité et des réunions informelles du Conseil sur la question.
Redevabilité des États Membres	Les parties aux conflits armés doivent élaborer des plans d'actions assortis de calendriers pour mettre fin au recrutement d'enfants, en étroite collaboration avec les missions de maintien de la paix des Nations Unies et les équipes de pays des Nations Unies.	Plans d'action nationaux en place dans 12 pays. Pas d'obligation des parties aux conflits armés de formuler de tels plans et ceux-ci ne sont pas examinés par une équipe de travail du Conseil ou une autre entité des Nations Unies.
Point focal / Responsable aux Nations Unies	Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés.	Le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes joue un rôle de coordination, mais sans ressources appropriées ni coopération d'une entité opérationnelle.
Mécanisme d'application	L'équipe de pays des Nations Unies ou l'équipe spéciale pour les enfants et les conflits armés surveillent les taux de recrutement d'enfants-soldats et font pression sur les transgresseurs pour les amener à se conformer à la résolution. Appui de l'UNICEF.	Néant. Appui, dans certains contextes, aux coalitions féminines pour la paix, à l'accès des femmes aux pourparlers de paix, aux services pour les survivantes, fourni par toute une gamme d'organismes des Nations Unies, mais pas coordonné.

matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer le leadership et la participation des femmes, de protéger les femmes de la violence, et d'allouer les budgets nécessaires pour appuyer l'application de la résolution.

Leadership : En avril 2008, il n'y avait qu'une femme chef de mission de maintien de la paix des Nations Unies, la Représentante spéciale du Secrétaire général au Libéria, et que quatre femmes Représentantes spéciales adjoindes du Secrétaire général dans les missions de maintien de la paix. Les femmes comptent pour 17 % parmi les cadres du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et en moyenne pour 1,9 % du contingent mis à disposition par les États Membres et pour 7,6 % des forces de police²¹. Le Secrétaire général a classé la réalisation de la parité des sexes au rang des priorités de l'Organisation et a déclaré lors d'une réunion du Conseil de sécurité en 2008 : « Je souhaite vivement déployer davantage de femmes de par le monde, non seulement dans les forces de police, les forces armées ou le personnel civil, mais aussi aux plus hauts niveaux de direction des missions²² ».

La participation des femmes aux négociations de paix laisse elle aussi à désirer. En 2007 et en 2008, on n'a constaté que fort peu de progrès en matière d'inclusion des femmes dans les processus de paix engagés pour résoudre les conflits dans le nord de l'Ouganda, au Darfour et en Somalie, dans les délégations de négociation ni même parmi les observateurs. Dans les pourparlers pour le nord de l'Ouganda en 2007-2008, par exemple, il n'y a eu à aucun moment plus de 2 femmes sur les 17 négociateurs du gouvernement et de l'Armée de résistance du Seigneur²³.

Le manque de redevabilité de la résolution 1325 apparaît clairement lorsque l'on compare ses dispositions à celles d'une autre résolution thématique importante, la résolution 1612 (2005) sur les enfants et les conflits armés, laquelle est assortie des instruments de redevabilité dont l'importance est soulignée dans tout le présent rapport : leadership, réforme des mandats, incitatifs, suivi, systèmes d'information et régime de conformité (voir l'encadré 6C.)

Carences en matière de la redevabilité : la résolution 1820 du Conseil de sécurité

Les aspects sexospécifiques des conflits, notamment la pratique largement répandue du viol systématique, n'ont pas donné lieu à une

riposte et à des protections à la hauteur des actions visant à faire face aux autres menaces pour la sécurité nationale et internationale. Il devient cependant de plus en plus clair que la nature des conflits change et que les forces armées, les insurgés et les rebelles emploient à présent les violences sexuelles envers les femmes et les enfants en tant que tactique de guerre. Les statistiques sur la violence sexuelle sont effarantes : rien qu'au Sud-Kivu, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), 27 000 cas de viol ont été déclarés en 2006; en 2005, au Libéria, les niveaux de violence sexuelle dans les camps de personnes déplacées étaient tels que près de 80 % des femmes et des filles avaient été agressées²⁴. La brutalité de ces viols est si extrême et l'intention de causer des lésions permanentes si manifeste que « la destruction du vagin » figure sur la liste officielle des blessures de guerre en RDC²⁵. Les rapports faisant état de niveaux élevés de mutilations sexuelles, d'esclavage sexuel et de grossesses forcées dans les conflits qui sévissent dans le Nord-Kivu en RDC ainsi qu'au Darfour indiquent que l'absence de riposte préventive crée un climat d'impunité dans lequel ces abus se multiplient. Force est de constater cependant l'absence de stratégies systématiques de protection des femmes.

Plusieurs organismes des Nations Unies, dont UNIFEM, œuvrent de concert par le biais d'un mécanisme de coordination, la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, pour renforcer la cohérence et l'impact des interventions de l'Organisation pour prévenir la violence sexuelle et apporter un soutien aux survivantes²⁶. UNIFEM a signalé une carence dans la pratique des missions de maintien de la paix des Nations Unies à cet égard : dans les missions qui ont actuellement pour mandat de protéger les populations civiles, peu de directives précises sont données aux soldats de la paix sur la façon de prévenir la violence sexuelle systématique et généralisée, en particulier lorsqu'elle est employée comme arme de guerre. UNIFEM a œuvré avec le Département des opérations de maintien de la paix, la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit et les gouvernements du Canada et du Royaume-Uni pour examiner les orientations opérationnelles données aux troupes pour leur permettre d'identifier les besoins de protection des femmes ainsi que pour déployer des forces et appliquer des tactiques de riposte pour prévenir les agressions visant les femmes²⁷. Ces

activités s'inscrivaient dans le contexte d'un mouvement général de préoccupations, au début 2008, en faveur de la prévention de la violence sexuelle en temps de conflit, qui a abouti à l'adoption de la résolution 1820 du Conseil de sécurité, résolution susceptible de contribuer à la mise en place de robustes mesures de redevabilité (voir l'encadré 6D).

Malheureusement, la crédibilité des forces de maintien de la paix des Nations Unies en matière de prévention de la violence sexuelle généralisée a souffert des agissements de certains soldats de la paix qui se sont rendus coupables de graves violations des droits fondamentaux, depuis la traite des femmes et des filles jusqu'à l'exploitation sexuelle. Ces atteintes ont fait l'objet d'une riposte du Département des opérations de maintien de la paix axée sur la redevabilité, qui a suivi une enquête de haut niveau sur l'exploitation et les abus sexuels en 2004-2005²⁸, avec l'adoption de réformes en matière de conduite et de discipline, l'application de pressions auprès des États Membres pour qu'ils entament des poursuites judiciaires contre les transgresseurs

renvoyés des missions de maintien de la paix dans leur pays d'origine, la mise en place d'un programme de dédommagement des victimes et la nomination de cadres de haut niveau affectés aux missions pour veiller à ce que l'attention appropriée soit accordée au problème²⁹. L'efficacité de ces mesures dépend de la volonté des pays fournisseurs de contingents de poursuivre les transgresseurs rapatriés et de la volonté des survivantes de rapporter les faits. Les acteurs internationaux ont encore beaucoup à faire pour que les communautés locales fassent confiance au système.

Accroissement de la redevabilité des organisations multilatérales en matière d'égalité des sexes

Un examen effectué en 2006³⁰ de la mesure dans laquelle plusieurs organismes des Nations Unies ont intégré la redevabilité en matière d'égalité des sexes dans leurs politiques et leurs orientations de programmation a débouché sur les remarques suivantes :

ENCADRÉ 6D

Résolution 1820 du Conseil de sécurité : la violence sexuelle en tant que tactique de guerre

Un ancien commandant des forces des Nations Unies a noté récemment : « Il est plus dangereux d'être femme que soldat dans l'est de la RDC¹ ». Dans les conflits contemporains, les femmes sont de plus en plus sur les lignes de front. La violence sexuelle envers les femmes déplacées qui ramassent du bois de feu est devenue si courante que les travailleurs des camps du Darfour parlent de « viols de corvée de bois ». Mais cette violence sexuelle est-elle une question dont doit traiter le principal organisme de paix et de sécurité du monde ? Le 19 juin 2008, le Conseil de sécurité des Nations Unies a répondu à cette question par un oui retentissant, en votant à l'unanimité en faveur d'une résolution qui décrit la violence sexuelle comme une tactique de guerre et un phénomène touchant à la sécurité internationale. La résolution 1820 (2008) constitue un complément essentiel de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, dont elle appuie la pleine application.

Entre autres dispositions, la résolution 1820 :

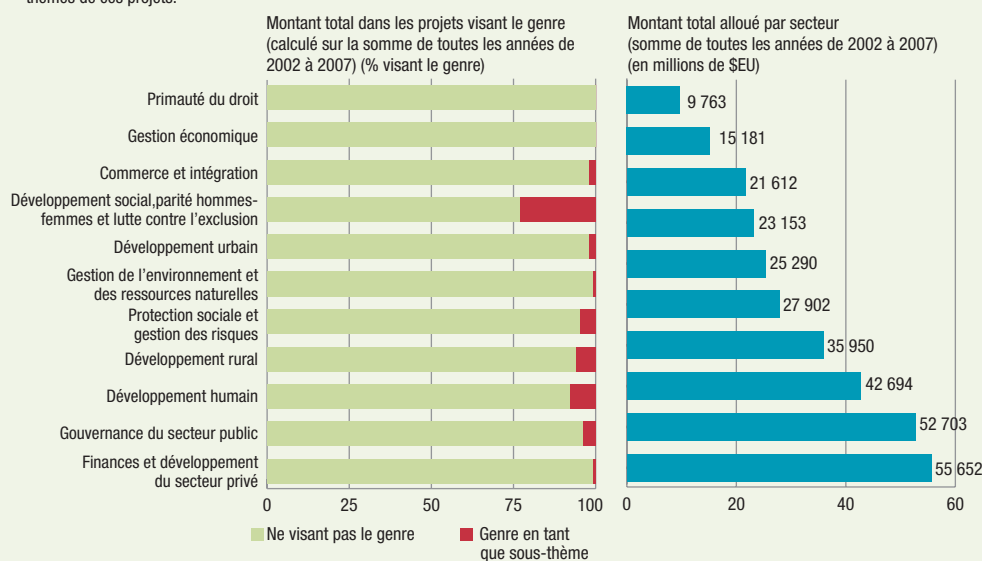
- reconnaît que les efforts tendant à prévenir et réprimer la violence sexuelle employée comme tactique de guerre peuvent contribuer considérablement au maintien de la paix et de la sécurité internationales et souligne le fait que cette question touchant à la sécurité exige une riposte dans le même domaine et qu'elle relève donc de la compétence du Conseil;
- affirme que la violence sexuelle en temps de conflit peut constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité et un élément constitutif de génocide, et que le Comité des sanctions peut avoir à en connaître;
- renforce l'exclusion de ce crime du bénéficiaire des mesures d'amnistie;
- appelle à l'adoption de directives plus rigoureuses et plus claires à l'intention des forces de maintien de la paix des Nations Unies pour prévenir la violence sexuelle envers les civils;
- demande à ce que des rapports plus systématiques et plus réguliers soient fournis sur la question;
- affirme l'importance de la participation des femmes à tous les processus liés à l'élimination de la violence sexuelle dans les conflits, y inclus aux pourparlers de paix.

- L'une des principaux points de la réforme des Nations Unies a consisté à relier la redevabilité à la gestion axée sur les résultats (GAR). Dans ce type de gestion, la principale responsabilité des organismes et du personnel est de *gérer* en vue de l'obtention de résultats et pas d'en obtenir, cette tâche incombant aux pays eux-mêmes. La responsabilité et la redevabilité du personnel portent sur l'appui de la réalisation de l'égalité des sexes, notamment de la prise en compte des sexospécificités, mais pas sur les résultats en matière d'égalité des sexes.
- Même au niveau des *processus*, aucun des plans et politiques examinés n'indiquait que les prestations insuffisantes en matière d'égalité des sexes entraîneraient des *conséquences* ou n'exigeait un suivi des engagements financiers.
- Bien que la prise en compte des sexospécificités soit souvent mentionnée en tant que stratégie principale, il n'existe pas d'accord sur une norme minimale d'évaluation des *prestations* du personnel des Nations Unies sur l'application de cette stratégie. On constate des déficiences analogues dans la chaîne de redevabilité en matière d'égalité

des sexes au sein des institutions financières internationales (IFI). Les IFI possèdent toutes une politique d'égalité des sexes, mais dont les dispositions d'application diffèrent. Elles se montrent de plus en plus actives et présentent des plans appuyant un engagement plus résolu dans ce domaine. Le Rapport de suivi mondial 2007 de la Banque mondiale plaide en faveur d'une amélioration du suivi et de l'intégration systématique de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des sexes dans le domaine de l'aide internationale. La Banque mondiale demande aux IFI de faire usage de leur capacité d'analyse considérable et de leur dialogue de politique de haut niveau pour jouer un rôle directeur dans l'investissement de ressources en vue de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes et pour favoriser l'inscription de ces deux objectifs parmi les résultats recherchés. Une analyse sexospécifique plus systématique est nécessaire pour les 43 milliards de dollars EU décaissés par les IFI en 2006 et pour les années suivantes³¹. Certaines IFI s'efforcent actuellement d'identifier les domaines de financement dans lesquels l'égalité des sexes est une cible ou un objectif primaires. La Banque mondiale, par

FIGURE 6.5 | Le genre, sous-thème des prêts de la Banque mondiale, 2002-2007

Le genre est mentionné comme sous-thème dans moins de 5 % des prêts accordés aux projets par la Banque de 2002 à 2007. Cela ne signifie pas que les projets n'intègrent pas les questions de genre, mais que les objectifs liés au genre ne sont pas indiqués parmi les principaux thèmes de ces projets.



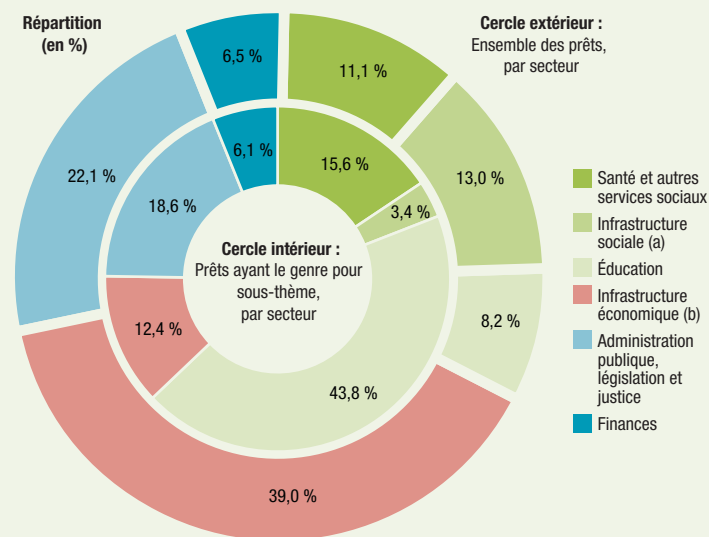
Note : Aux fins de déterminer si les projets visaient le genre, la base de données a été analysée pour intégrer tous les projets mentionnant le thème « Développement social, parité hommes-femmes et lutte contre l'exclusion » et, dans ce thème, le sous-thème « Genre ». Le graphique ci-dessus indique les proportions allouées aux projets qui a) n'ont pas le genre pour sous-thème, qu'ils aient ou non mentionné le thème « Développement social, parité hommes-femmes et lutte contre l'exclusion », ou qui b) visent le genre, c.-à-d. qui ont mentionné le thème « Développement social, parité hommes-femmes et lutte contre l'exclusion » et ont le genre pour sous-thème. Il convient de mentionner que les calculs ont été fait en tenant compte de tous les thèmes (jusqu'à cinq) mentionnés par les projets, quel que soit l'ordre donné dans la base de données; en conséquence, le même projet a pu être compté plusieurs fois dans les catégories thématiques.

Source : Base de données des projets de la Banque mondiale.

FIGURE 6.6 Répartition des prêts de la Banque mondiale par secteur

Une comparaison de la répartition sectorielle de l'ensemble des prêts et des prêts pour les activités ayant spécifiquement le genre pour sous-thème fait apparaître une divergence frappante pour l'infrastructure économique, qui réunit 39 % de l'ensemble des prêts mais seulement 12 % des prêts pour les activités ayant le genre pour sous-thème. En revanche, la proportion allouée à l'éducation dans les activités ayant le genre pour sous-thème est considérablement plus forte (44 %) que dans l'ensemble des activités (8 %).

Répartition par secteur pour l'ensemble des prêts et pour les prêts ayant le genre pour sous-thème, 2007



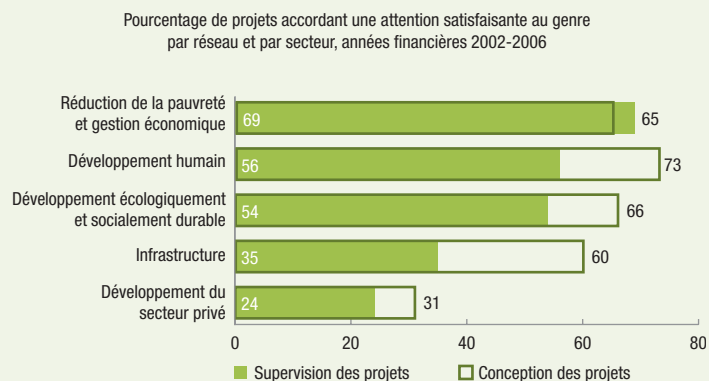
Note : Voir la note de la figure 6.4

a) Comprend l'eau, l'assainissement et la protection contre les crues; et l'information et les communications
b) Comprend les transports; l'énergie; l'agriculture, la pêche et la foresterie; et l'industrie et le commerce.

Source : Base de données des projets de la Banque mondiale.

FIGURE 6.7 L'attention au genre dans la conception et la supervision des projets bénéficiant de prêts de la Banque mondiale

Dans l'ensemble, il est accordé une attention plus grande au genre dans les projets des secteurs sociaux que dans ceux d'infrastructure et de développement du secteur privé, au stade de la conception et surtout au stade de la supervision.



Note : L'attention accordée au genre est mesurée par le Groupe d'assurance de la qualité de la Banque mondiale, qui effectue une analyse détaillée axée sur cette attention ou sur le degré relatif d'intégration des questions de genre dans les projets et qui attribue à ceux-ci une note de 1 (très satisfaisant) à 4 (très peu satisfaisant) pour la conception du projet ou pour sa supervision. Les données ci-dessus concernent les années financières 2002 à 2006. La classification par secteurs est celle utilisée dans la source.

Source : Banque mondiale (2007b).

exemple, a inclus le genre parmi les sous-thèmes pouvant être sélectionnés par les gestionnaires de projets pour classer les projets distincts. Pour refléter le fait que l'objectif primaire d'un projet donné n'est peut-être pas l'autonomisation des femmes, mais que les questions de genre figurent parmi les objectifs secondaires, les gestionnaires peuvent choisir jusqu'à cinq sous-thèmes. La figure 6.5 indique la fréquence de l'identification du genre en tant que sous-thème dans les projets inclus dans sa base de données publique. La figure 6.6 présente une analyse de la ventilation sectorielle des dépenses pour les projets ayant le genre pour sous-thème et fait apparaître, comme pour les fonds de l'OCDE codés pour l'égalité homme-femme, une concentration dans les secteurs sociaux.

Bien que le sous-thème du genre permette aux gestionnaires de projets d'indiquer celles des activités qui ciblent les femmes ou leur bénéficient, c'est là un instrument imparfait dont l'application risque de ne pas être cohérente : certains projets axés sur des domaines qui peuvent avoir une énorme importance pour les droits des femmes, telle que l'infrastructure scolaire, ne sont pas nécessairement identifiés par leurs gestionnaires comme ayant pour objectif primaire le genre. Pour capturer les éléments qualitatifs de la prise en compte des sexospécificités, le personnel de la Banque mondiale a élaboré un système qui indique le niveau relatif de la prise en compte des sexospécificités dans la conception des projets et dans leur supervision. Selon les données de la Banque pour 2006-2007, 60 % des projets considérés font une place aux questions de genre au stade de la conception, mais cette proportion tombe à 45 % au stade de la mise en œuvre. La figure 6.7 indique que le niveau de la prise en compte des sexospécificités ainsi identifié est plus bas dans les domaines des prêts visant le développement du secteur privé et l'infrastructure³².

La prise en compte des sexospécificités : est-il temps de réviser le mandat ?

La « prise en compte des sexospécificités », stratégie qui appelle à une analyse genrée de toutes les interventions de développement pour identifier leurs impacts différenciés sur les hommes et les femmes, a été promue par les avocat(e)s de l'égalité des sexes lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995.

Le recours à la prise en compte des sexospécificités en tant que stratégie de base pour accroître l'égalité des sexes a eu des effets positifs en ce que cette stratégie a abouti à une meilleure analyse de la redevabilité des institutions internationale. La Banque mondiale, comme il a été noté ci-dessus, publie maintenant un rapport de suivi annuel sur sa Stratégie d'intégration des sexospécificités où elle évalue la mesure dans laquelle les questions de genre sont intégrées dans les diagnostics de pays, les secteurs du développement et les apports financiers, encore qu'elle n'indique pas dans ce rapport le montant des fonds alloués à l'égalité des sexes³³. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) exerce un suivi annuel pour déterminer d'après les rapports des équipes de pays des Nations Unies dans quelle mesure des activités ont été entreprises en faveur de l'égalité des

sexes et de l'autonomisation des femmes, et il a constaté des augmentations sensibles ces trois dernières années pour les programmes visant l'élimination de la violence à l'égard des femmes, l'intégration de l'égalité des sexes dans les programmes de lutte contre le VIH/sida et dans les stratégies nationales de développement, l'éducation des filles, et l'appui en vue du recueil de données désagrégées par sexe, bien que cette analyse ne rende toujours pas compte des flux financiers³⁴.

Certains estiment toutefois que la prise en compte des sexospécificités a eu pour effet de masquer plutôt que de révéler les efforts, et en particulier les budgets, visant à l'instauration de l'égalité des sexes. Il résulte de l'établissement d'une dimension genre dans tous les secteurs, santé, éducation, infrastructure, agriculture, que l'égalité des sexes n'est pas considérée, elle, comme un secteur et qu'il

ENCADRÉ | Nouveaux fonds pour l'égalité des sexes 6E

FONDS ESPAGNOL POUR LA RÉALISATION DES OMD (2007)

Fonds de 700 millions de dollars EU visant à favoriser la réalisation des OMD dans le système des Nations Unies. Sur ce montant, plus de 100 millions de dollars EU ont été réservés à la programmation commune des équipes de pays des Nations Unies pour appuyer l'égalité des sexes.

FONDS NÉERLANDAIS OMD 3 : INVESTIR DANS L'ÉGALITÉ (2008)

Fonds 50 millions d'euros pour appuyer les activités menées dans des domaines prioritaires pour accélérer la réalisation de l'OMD 3 concernant les droits de propriété et d'héritage des femmes, l'emploi formel des femmes sur le marché du travail, la représentation des femmes en politique et la lutte contre la violence envers les femmes. Peuvent prétendre aux ressources de ce fonds les ONG consacrées à l'égalité des droits pour les femmes et les filles dans les pays en développement, y inclus les organisations régionales.

CAMPAGNE OMD 3 : APPEL DU DANEMARK À L'ACTION MONDIALE (2008)

Campagne qui remettra une « torche de champion » à 100 dirigeants en leur demandant de « faire quelque chose de plus » pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Elle vise à obtenir un doublement de l'aide au développement ciblant les femmes. Le Danemark prévoit de doubler lui-même son aide en faveur de la promotion économique des femmes, qui est actuellement de 200 millions de couronnes, pour la porter à 400 millions de couronnes d'ici 2010.

INITIATIVE EFFET JEUNES FILLES DES FONDATIONS NIKE ET NOVO (2008)

Fonds d'un capital total de 100 millions de dollars EU ayant pour objet d'aider les adolescentes des pays en développement à induire des changements sociaux et économiques dans leur famille, leur communauté et leur pays.

PROGRAMME 10 000 FEMMES DE GOLDMAN SACHS (2008)

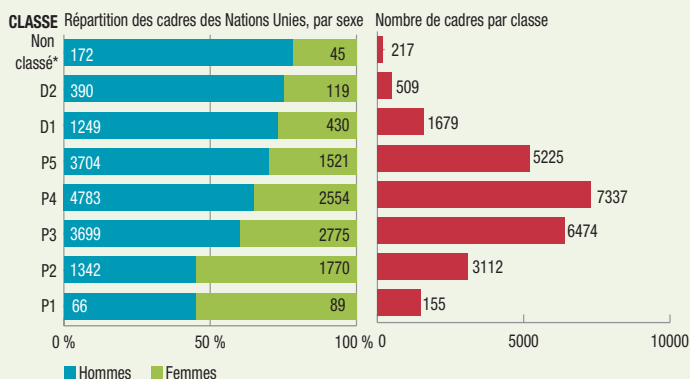
Initiative mondiale de 100 millions de dollars EU visant à dispenser à au moins 10 000 femmes, pour la plupart dans des marchés émergents, une éducation dans le domaine des affaires et de la gestion afin d'appuyer la croissance des entreprises féminines.

FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE DES NATIONS UNIES POUR L'ÉLIMINATION DE LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES

Depuis sa création en 1996 jusqu'en 2004, ce fonds avait reçu des contributions de moins de 10 millions de dollars EU. Pour la période 2005-2008, les contributions totales, annonces comprises, ont atteint près de 40 millions de dollars EU.

FIGURE 6.8 Répartition des cadres des Nations Unies par sexe et par classe, 2006

La répartition des cadres des Nations Unies par sexe et par classe fait apparaître clairement que le nombre de femmes par rapport aux hommes diminue de manière significative dans les classes supérieures, la proportion étant de moins d'un quart au niveau le plus élevé.



Note : Ces informations ne portent que sur le personnel titulaire de contrats de 12 mois ou plus appartenant à la catégorie des administrateurs; elles ne comprennent pas non plus les administrateurs recrutés sur le plan national (données publiées séparément). *Les postes non classés sont ceux des secrétaires généraux adjoints, du/de la vice-secrétaire général(e), etc.

Source : Système des Nations Unies, site web du Comité de haut niveau sur la gestion.

n'y a donc pas lieu de lui attribuer des allocations budgétaires distinctes. Il est difficile, par exemple, d'évaluer la part des allocations et des dépenses pour l'égalité des sexes dans le Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs établi en 2005 pour aider le Soudan à appliquer l'Accord de paix global³⁵. À la troisième réunion du Consortium Soudan tenue en mai 2008 à Oslo, dans un exposé présenté à un groupe de femmes activistes, il a été estimé que moins de 2 % des 2 milliards de dollars EU alloués en 2005 pour le plan de relèvement et de reconstruction du Soudan étaient consacrés à des programmes visant l'autonomisation des femmes³⁶.

Compte tenu des limitations de la prise en compte des sexes en tant que stratégie opérationnelle, l'attention semble se

concentrer plus résolument sur les investissements directs pour promouvoir l'autonomisation des femmes. Les grands donateurs bilatéraux et les principaux partenaires du secteur privé ont récemment alloué des fonds pour appuyer des programmes visant directement l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, cette orientation pouvant être un signe annonciateur des choses à venir. On trouvera une liste indicative des nouveaux fonds créés pour appuyer l'instauration de l'égalité des sexes dans l'encadré 6E.

L'architecture du genre peut-elle exiger un accroissement de la redevabilité ?

La plupart des organisations multilatérales internationales et régionale sont structurées selon une « architecture du genre » composée d'entités spécialisées dans le domaine de l'égalité des sexes, de réseaux de points de contact pour l'égalité des sexes et de conseillers/ères pour l'égalité des sexes. Le positionnement, l'autorité et la base de ressources de ces entités chargés de la promotion et du suivi de l'égalité des sexes dans les organisations internationales se répercutent directement sur leur capacité d'appuyer et de contrôler la redevabilité de l'ensemble du système en matière d'égalité des sexes. Aux Nations Unies, l'architecture du genre compte quatre entités spécialisées : le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme (OSAGI), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) (voir l'encadré 6F), la Division de la promotion de la femme (DAW) et l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), ainsi que tout un réseau d'entités, de points focaux et de conseillers pour l'égalité des sexes dans les divers organismes du système des Nations Unies.

ENCADRÉ 6F UNIFEM : un mandat substantiel, des ressources qui le sont moins

Depuis 2005, nombre de décideurs de haut niveau et toute une gamme de réseaux de promotion des droits des femmes s'interrogent sur la question de savoir si les Nations Unies, avec leur architecture actuelle, possèdent les capacités requises pour faire une différence dans la vie des femmes. L'un des premiers documents officiels abordant ce point a été émis par un Groupe consultatif indépendant convoqué par le Comité consultatif d'UNIFEM pour évaluer les obstacles structurels limitant la capacité du Fonds à remplir son mandat. Le Groupe a conclu que le statut inadéquat d'UNIFEM, les ambiguïtés relatives à son autorité et l'insuffisance de ses ressources limitaient l'efficacité du Fonds. Une image claire s'est dégagée d'une architecture de l'égalité des sexes composée de « mécanismes marginalisés qui sont établis mais essentiellement bloqués et donc incapables de remplir leur rôle de manière satisfaisante ». Les insuffisances signalées en matière de ressources sont significatives. Bien que les données ne soient pas strictement comparables, le rapport a noté que d'après les chiffres de la dotation en personnel de 2003, l'UNICEF comptait 2 794 postes permanents, l'UNFPA 980 et UNIFEM 47.

L'incapacité des spécialistes et des entités spécialisés en matière d'égalité des sexes à demander des comptes à leur propre organisme, même en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques et stratégies convenues, est un problème systémique. Le positionnement, l'autorité et les ressources des entités chargées de l'égalité des sexes au sein des Nations Unies et des autres organisations multilatérales doivent changer de manière à leur donner le pouvoir d'assurer le jeu de la redevabilité pour ce qui a trait à la mise en œuvre des politiques convenues en matière d'égalité des sexes, ainsi que pour suivre les allocations et les dépenses.

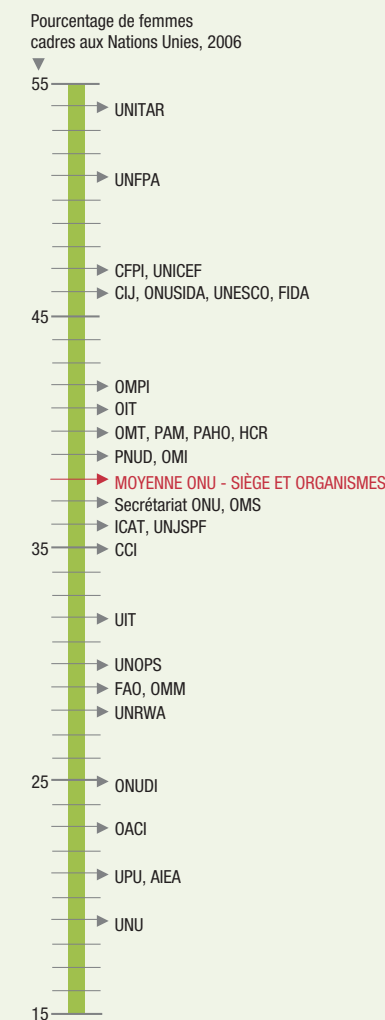
En 2006, le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, composé de 12 décideurs et présidé par les Premiers ministres du Mozambique, de la Norvège et du Pakistan, est arrivé à la conclusion que « les Nations Unies doivent [se doter d'] une entité des Nations Unies dynamique et axée sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Cette entité devrait mobiliser les forces du changement au niveau mondial et susciter une amélioration des résultats au niveau des pays³⁷. » En 2007³⁸ et de nouveau en 2008³⁹, la Vice-secrétaire générale des Nations Unies a émis une note à l'intention de l'Assemblée générale, réitérant que, bien que le système des Nations Unies ait effectué une contribution significative au niveau des normes et des politiques, des carences en matière de coordination, de redevabilité, d'autorité et de ressources avaient entravé la fourniture d'un soutien approprié au niveau national. Vu l'urgence et l'opportunité de l'action, il a été lancé une campagne mondiale pour une réforme visant à renforcer l'architecture de l'égalité des sexes (campagne GEAR), les réseaux de femmes de toutes les régions appelant à la création aux Nations Unies d'une institution plus forte, pleinement dotée en ressources, pour la défense des femmes, dirigée par un/une Secrétaire général(e) adjoint(e) et largement représentée au niveau des pays⁴⁰.

Nécessité d'un leadership résolu

Les évaluations des prestations des organisations internationales et nationales dans le domaine de l'égalité des sexes ont mis en évidence le rôle essentiel du leadership et l'importance de la communication d'un message des plus fermes aux membres du personnel pour lui faire savoir qu'il est attendu d'eux

FIGURE 6.9 Femmes cadres aux Nations Unies

Seuls quelques organismes sont parvenus à la zone de parité de plus de 40 %.



Note : Ces informations ne portent que sur le personnel titulaire de contrats de 12 mois ou plus appartenant à la catégorie des administrateurs; elles ne comprennent pas non plus les administrateurs recrutés sur le plan national (données publiées séparément). La source ne contient pas de données distinctes pour UNIFEM.

Source : Système des Nations Unies, site web du Comité de haut niveau sur la gestion.

qu'ils améliorent leurs prestations de manière à tenir la promesse de l'obtention de résultats en matière d'égalité des sexes.

Simultanément, il est attendu des cadres qu'ils honorent leur engagement d'assurer la parité des sexes dans les postes de direction des organisations internationales. Du côté positif, on constate une augmentation du nombre de femmes dans les effectifs des institutions internationales. Les figures 6.8 et 6.9 illustrent cette tendance pour les Nations Unies. Toutefois, les femmes restent aux échelons inférieurs de la hiérarchie et n'ont atteint la

zone de parité que dans quelques organismes des Nations Unies. Si la présence de cette masse critique peut bien augurer de l'accès futur des femmes aux postes d'autorité, il y a lieu aussi de se préoccuper de ce qu'elles ne restent pas assez longtemps dans le système pour accéder à ces postes, en raison de la faiblesse des incitatifs de rétention, et notamment de politiques peu encourageantes sur les questions relatives à la famille.

On ne saurait trop insister sur la valeur concrète d'un soutien résolu des instances de direction, en paroles et en actions, en faveur de l'égalité des sexes. La décision prise par le Secrétaire général des Nations Unies de lancer en mars 2008 une campagne pour éliminer la violence envers les femmes est un exemple insigne de ce que peuvent faire les dirigeants des organisations internationales et notamment d'une prise de position publique de leur part pour enrayer cette pandémie. Ce type d'exercice du leadership qui incite à l'action est éminemment nécessaire.

Conclusion et recommandations

Les instances gouvernementales des pays sont responsables en dernière analyse de l'obtention de progrès en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, mais les organisations d'aide et de sécurité multilatérales ont un rôle essentiel à jouer pour les appuyer. L'importance de ce rôle ne fait que croître dans l'environnement actuellement en évolution de l'aide et de sécurité. Les analyses du présent chapitre permettent de dégager un certain nombre de priorités en vue du renforcement de la redevabilité des organisations multilatérales et des institutions de sécurité concernant l'égalité des sexes :

- *Toutes les composantes clés de la redevabilité organisationnelle des institutions multilatérales, mandats, incitatifs, indicateurs de performance et suivi, doivent être révisées pour y inclure la sensibilité au genre dans l'apport que font ces institutions de ressources pour le développement et l'établissement de la paix.* De nombreuses évaluations ont démontré que les progrès accomplis par les organisations multilatérales et les institutions de sécurité dans la mise en œuvre de leurs propres politiques et stratégies d'égalité des sexes ont été trop lents. Les problèmes vont d'insuffisances dans la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité à la

lenteur des progrès en vue de la réalisation des objectifs de parité des sexes dans les postes de direction de la plupart des organisations multilatérales. Les mécanismes de redevabilité notablement plus robustes établis pour d'autres questions, par exemple, pour la résolution 1612 du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés, donnent un exemple dont il convient de s'inspirer pour l'égalité des sexes et les droits des femmes.

- *Les organisations multilatérales et les institutions de sécurité doivent renforcer leur redevabilité par un suivi régulier et par la fourniture de rapports périodiques sur les ressources, humaines et financières, qu'elles consacrent à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.* Ce processus est un complément approprié découlant des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il vient également compléter le nombre croissant d'initiatives de budgétisation sensible au genre qui s'inscrivent dans le cadre des réformes de la gestion des finances publiques au niveau des pays. Le suivi et les rapports sont essentiels pour déterminer si des ressources suffisantes sont allouées à la réalisation des OMD et des objectifs de la Déclaration du Millénaire en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. Le suivi et la fourniture d'information sont des activités pratiques et réalisables qui permettent de repérer les domaines, tels que l'infrastructure économique, où les investissements sont insuffisants. L'absence de système cohérent convenu pour rendre compte des allocations et des dépenses des organisations multilatérales en vue de l'égalité des sexes est une lacune en matière de redevabilité qu'il s'agit de combler.
- *Le débat sur l'architecture du genre des Nations Unies est un signe encourageant qui montre que les décideurs commencent à reconnaître les obstacles structurels présents dans leurs pratiques et leurs politiques qui s'opposent à la redevabilité.* Il se dégage un consensus croissant sur la nécessité d'accorder aux spécialistes de l'égalité des sexes des grandes institutions de développement et de sécurité une voix plus forte, une autorité plus grande et des ressources plus substantielles pour accroître la redevabilité de leurs propres organisations.
- *Les alliances conclues entre les instances gouvernementales nationales, les ONG et*



Alors que nous célébrons les réalisations du Timor-Leste, l'une des plus jeunes nations du monde, nous restons profondément attachés à la création d'un pays dont tous les citoyens, hommes et femmes, jouissent de droits égaux et sont égaux devant la loi. Nous avons fait beaucoup pour instaurer une société fondée sur le respect des droits de la personne et sur les idéals de la justice, de la liberté et de l'égalité. Mais il reste de grands défis à relever. Nous devons impérativement continuer de créer un climat de stabilité, de manière à ce que les gens n'aient pas peur et soient confiants dans l'avenir. Nous devons impérativement mettre fin à la violence intrafamiliale. Nous devons impérativement veiller à ce que les principes auxquels nous avons adhéré en signant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes se traduisent en de réelles améliorations des conditions de vie des femmes et des filles, non seulement au Timor-Leste, mais de par le monde. En tant que nation, nous n'oublierons jamais les importantes contributions et les sacrifices des femmes du Timor-Leste durant notre lutte pour la liberté. La redevabilité envers les femmes est d'une importance clé pour bâtir une nation non pas sur la violence, mais sur la paix et la sécurité, le développement et les droits fondamentaux. Hommes et femmes doivent œuvrer en partenariat en vue de la réalisation de ces objectifs. C'est en cela que réside notre espoir pour l'avenir. Les femmes du Timor-Leste n'attendent rien de moins.



José Ramos-Horta

Président du Timor-Leste et lauréat du Prix Nobel de la paix 1996

réseaux de femmes, les réseaux nationaux et internationaux de défense des droits des femmes, et les spécialistes de l'égalité des sexes attachés aux organisations multilatérales régionales et internationales ont joué un rôle essentiel dans l'apport de changements majeurs dans les politiques qui guident les organisations de développement et les institutions de sécurité. Les pressions exercées par les avocat(e)s des droits des femmes et les organisations féminines sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ont débouché sur un accord d'augmenter les allocations pour la santé des femmes et des filles lors de la prochaine attribution de subventions. Les partenariats entre les spécialistes de l'égalité des sexes du CAD/OCDE, des organisations bilatérales, des organismes des Nations Unies, des entités de promotion féminine des pays bénéficiaires et des réseaux d'ONG mondiaux et régionaux consacrés à la problématique du genre ont produit des pressions en faveur d'une redevabilité accrue en matière d'autonomisation des femmes dans les mécanismes de gestion de l'aide qui jouent un rôle central dans

l'application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

- *Les groupes de défense des droits des femmes du Nord doivent déployer des efforts plus concertés et plus systématiques pour surveiller leur gouvernement et déterminer s'il accorde la priorité et l'appui financier voulu à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes par ses contributions aux organisations.*

Les normes, les règles et les informations sur lesquelles repose le consensus sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont souvent issues de processus facilités par les organisations multilatérales. Celles-ci ont en conséquence la responsabilité particulière de donner l'exemple de la redevabilité en ce qui concerne les efforts visant à la réalisation de ces objectifs. Tout comme pour les pays qu'elles ont pour mandat d'appuyer, leur aptitude à passer des paroles aux actes servira de preuve de leur redevabilité.