

Promouvoir la prise en charge et l'égalité entre les sexes

Brian Tomlinson
Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)

La prise en charge à l'échelon local est « un principe clé d'une programmation efficace » pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Dans un document récemment publié, l'Agence expose sa stratégie pour améliorer l'efficacité de l'aide. Elle entend réagir aux stratégies de développement qui « sont élaborées par les pays bénéficiaires – leurs pouvoirs publics et leur population – et traduisent leurs priorités », et, ce faisant, « (cèdent) davantage de responsabilité aux partenaires des pays en développement ».

La prise en charge implique des relations fondées sur des valeurs communes, le renforcement du pouvoir des citoyens et le respect de la souveraineté. L'application de cette stratégie comporte des écueils que l'ACDI définit comme la reddition de compte, les capacités locales et les moyens authentiques de participation des citoyens. Pour l'ACDI, la recherche de l'égalité entre les sexes illustre ces difficultés : « les femmes sont encore sous-représentées dans les structures décisionnelles et on doit souvent prévoir des stratégies particulières pour assurer leur participation et l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les stratégies de programmation »¹.

Du point de vue des militants en faveur du développement et des gouvernements du Sud, la question centrale en matière de coopération pour le développement n'est pas la « prise en main » (c'est-à-dire ce que doivent faire les gouvernements du Sud), mais plutôt les nombreux niveaux de conditionnalités ou d'« engagements d'orientation » imposés par les donateurs du Nord en contrepartie de l'aide, qui ont de profondes répercussions sur les options de développement dont disposent les États bénéficiaires et les autres « partenaires ». Ces militants partagent un profond ressentiment à l'égard des relations d'aide contraignantes et des interventions externes, souvent mal conçues, dans le tissu social et politique de leurs pays. Les conditions économiques dont s'accompagne l'« aide » entraînent de fortes répercussions sur les millions d'êtres qui vivent actuellement dans la pauvreté. Dans cette perspective, pour réaliser le développement, on ne saurait se contenter d'améliorer les capacités ou d'instaurer une « bonne gouvernance », mais il faut plus fondamentalement déterminer « qui décide, pour qui » dans le processus décisionnel de l'aide, la dynamique du financement et du pouvoir étant extrêmement inégale. Les donateurs du Nord peuvent-ils respecter le principe de la prise en main tout en imposant des conditionnalités?

Les points de vue différents sur l'aide reflètent sans aucun doute des débats plus profonds quant à la place des valeurs – la justice internationale, l'égalité et la solidarité – plutôt que les intérêts nationaux. Un grand nombre de politiques des donateurs, y compris celle de l'ACDI, sont de plus en plus influencées, en théorie du moins, par ces valeurs. Par exemple, la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes adoptée en 1999 se propose

d'« appuyer les femmes et les filles dans le plein exercice de leurs droits fondamentaux ²». La Politique repose explicitement sur les traités internationaux des droits de la personne ³ et sur le Programme d'action de Beijing, qui déclare que « La promotion de la femme et l'égalité entre hommes et femmes sont un aspect des droits de l'homme; c'est une condition de la justice sociale; c'est un objectif qui ne doit pas être considéré comme intéressant exclusivement les femmes. C'est le seul moyen de bâtir une société viable, juste et développée. Le renforcement du pouvoir d'action des femmes et l'égalité entre les sexes sont des préalables essentiels à la sécurité politique, sociale, économique, culturelle et écologique de tous les peuples. »

Programme d'action de Beijing
Quatrième Conférence mondiale sur les femmes
Beijing, 1995, paragraphe 41.

En vertu de la politique sur l'égalité des sexes, l'ACDI juge essentiel de s'attaquer aux causes de l'inégalité entre les femmes et les hommes pour parvenir à l'objectif de réduction durable de la pauvreté. La Politique va au-delà d'une stratégie visant à intégrer les femmes au développement, affirmant la nécessité d'un changement structurel transformateur. Elle attribue un rôle proactif au personnel de l'ACDI, qui est chargé de promouvoir de bonnes pratiques en matière de conception et d'exécution des projets, et de gérer les modalités de l'aide apportée dans le cadre des programmes.

Quels enseignements peut-on tirer des cas où l'ACDI a appliqué sa Politique en matière d'égalité entre les sexes à des programmes à l'étranger? Ces situations représentent-elles une « conditionnalité imposée »? Existe-t-il des pratiques crédibles des donateurs qui permettent de respecter pour la prise en charge des stratégies de développement, tout en conservant l'obligation de rendre compte en fonction d'une politique significative et progressiste sur l'égalité des sexes mise en oeuvre par l'ACDI? Pour traiter ces questions, le présent chapitre passe en revue certaines analyses récentes de la prise en charge, ainsi qu'elle se dégage des pratiques des donateurs à l'appui des approches sectorielles (que l'ACDI pilote dans un certain nombre de pays). Il s'inspire aussi de certaines évaluations des donateurs et d'entretiens avec des employés de l'ACDI déterminés à mettre en oeuvre la politique sur l'égalité des sexes⁴.

Comprendre la « prise en charge » dans les relations avec les donateurs

Dans les textes des donateurs, la notion de prise en charge exprime de façon sensée les limites effectives des interventions des donateurs visant à susciter des changements dans les directions jugées opportunes par des acteurs externes. Cette notion implique pour la plupart des donateurs, y compris l'ACDI, que les autorités nationales jouent un rôle prépondérant dans tous les aspects des politiques et stratégies de développement, mais de façon démocratique et en consultation avec les principaux intéressés. Néanmoins, on omet souvent de définir et d'analyser les tensions entre la forme de la prise en charge par les pouvoirs publics (en concertation avec d'autres parties intéressées), et les politiques et modèles de développement préconisés par les bailleurs de fonds. Comme le dit un analyste britannique, la

prise en charge nationale soulève des questions : « Les donateurs demeureront-ils en retrait? Comment et par qui la participation aux consultations et aux débats est-elle décidée? Comment gère-t-on les conflits [à propos du bien-fondé des politiques] et les déséquilibres du pouvoir⁵ ? »

Bien que l'ACDI ne soit pas du nombre, plusieurs bailleurs de fonds se sont penchés sur certaines de ces questions. Pour l'Agence suédoise de développement international, ASDI, par exemple, le pays assurant la prise en charge est responsable du projet, alors que « le donateur, en tant que tel, a pour mission, principalement...de s'assurer que les fonds au titre de l'aide ne soient pas gaspillés dans de mauvais projets⁶. » Mais qui définit alors le « mauvais projet »?

Une étude sur le Programme d'aide finlandais révèle une notion plus subtile de la prise en charge, mais sans doute tout aussi équivoque vue sous l'angle des pratiques des donateurs : « la prise en charge désigne les relations entre les parties prenantes et est élevée si les bénéficiaires, représentant les intérêts des citoyens, exercent une nette influence sur la conception, la mise en oeuvre et les opérations, et si elle est transparente et comptable⁷ » Cette conception de la prise en main se concentre sur les bénéficiaires ultimes d'une intervention d'aide et va au-delà de la relation entre le donateur et l'exécutant du projet :

« Beaucoup de problèmes de prise en charge naissent de conflits d'intérêts entre d'une part, les groupes ciblés par la coopération pour le développement et, d'autre part, les autorités et les autres organisations des pays partenaires chargées d'administrer les projets et programmes... Un projet dont l'exécutant tire parti aux dépens des bénéficiaires, quelle que soit la manière dont ce dernier peut ainsi consolider sa position par rapport au donateur, ne peut jamais être un bon projet⁸. »

Ici, les donateurs se perçoivent comme chargés de préserver les intérêts des bénéficiaires. Ils sont donc inévitablement amenés à circonscrire les actions des autres parties prenantes. Mais comment les bénéficiaires expriment-ils leurs intérêts? Cette thèse suppose qu'ils aient la liberté et la capacité de faire valoir leurs droits et prennent vigoureusement en main les choix de développement dans leur collectivité. De même, les instruments de la coopération internationale doivent renforcer les formes novatrices d'appropriation populaire de la politique d'intérêt général, condition que réalisent rarement les citoyens des pays donateurs du Nord.

L'orientation de gouvernement à gouvernement qu'ont donnée presque exclusivement les bailleurs de fonds aux stratégies récentes visant les approches sectorielles (AS) et les cadres concertés de développement global, qui ressort également du document Pour une aide internationale plus efficace de l'ACDI, nuit à cette conception plus nuancée de la prise en charge nationale. Alors qu'il n'est jamais expressément indiqué que celle-ci relève des pouvoirs publics, le donateur principal se réfère en pratique aux politiques, stratégies de lutte contre la pauvreté et programmes sectoriels mis en place par les autorités nationales. À ces mesures s'ajoutent de plus en plus souvent des processus des politiques publiques tout à fait dénaturés, qui donnent lieu à un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il est rare qu'une analyse sexospécifique et que la problématique de l'égalité entre les sexes et de la réduction de la pauvreté pèsent sur ces processus et leurs résultats⁹.

Intégrer l'égalité entre les sexes par le biais des initiatives des donateurs

Les objectifs d'orientation destinés à réaliser l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes qui énoncent les politiques de développement de l'ACDI équivalent-ils à imposer les valeurs et priorités occidentales des donateurs¹⁰ ? Telle est souvent la réaction des bénéficiaires et des fonctionnaires des pays donateurs¹¹. Dans l'examen de cette question, il importe de distinguer entre les pratiques réelles et les exigences des donateurs à l'égard des pouvoirs publics, et l'analyse sexospécifique qui devrait éclairer les objectifs déclarés de ces derniers en matière d'élimination de la pauvreté. On ne saurait ignorer les abondantes analyses sur la dynamique femme-homme des relations de pouvoir, du foyer jusqu'à l'économie mondiale, dont la pratique doit s'inspirer.

La féminisation de la pauvreté est bien connue. Les femmes et les petites filles représentent plus de 70 p. 100 des personnes vivant dans la pauvreté absolue, et les deux tiers des adultes analphabètes sont des femmes. Comme le constate le PNUD, «ces disparités résultent d'inégalités sexospécifiques au foyer, et sont renforcées par des préjugés à l'encontre des femmes en dehors de celui-ci, notamment sur le marché du travail, dans les établissements de crédit et le système juridique» et «elles découlent aussi de diverses normes sociales qui aboutissent à l'exclusion sociale des femmes ou à leur subordination économique¹². » Des ONG et des chercheurs indépendants ont étudié les répercussions disproportionnées des politiques d'ajustement structurel sur les femmes. Une analyse récente effectuée par des chercheurs du Sud fait ressortir la dynamique sociopolitique et sexospécifique des réformes et de l'élaboration des politiques économiques, qui nuit à la participation des femmes, tout en proposant rarement des mesures propres à corriger l'inégalité entre les sexes¹³. Bien que les interactions entre la pauvreté et les divers aspects de cette inégalité soient complexes, il importe d'en tenir compte dans les stratégies de lutte contre la pauvreté porteuses de changement.

Nombreuses sont les sociétés, au Nord et au Sud, où les relations entre les sexes sont très contestées, et où le pouvoir exercé par ceux qui tirent profit de hiérarchies sociales fondées sur le sexe est remis en cause. Les organisations et les mouvements de femmes sont actifs dans tout le Sud et on trouve un nombre croissant de défenseurs de la cause des femmes dans les ministères¹⁴. La plupart des gouvernements du Sud ont ratifié les principales conventions internationales sur les droits des femmes et ont pris des engagements, dans le cadre du Programme d'action de la Conférence sur les femmes qui s'est réunie à Beijing en 1995. Dans bon nombre de ces mêmes pays, les organisations féminines se situent à l'avant-garde des actions sociales, économiques et politiques destinées à tenir les gouvernements responsables de ces engagements. Ces deux dimensions – la féminisation de la pauvreté et les droits des femmes dans le développement promu par diverses organisations populaires – sont essentielles pour évaluer l'actualisation des valeurs d'égalité et de justice sociale, dans les pratiques des donateurs censées lutter contre la pauvreté et respecter la prise en charge. Dans ces deux domaines, on constate que l'action des bailleurs de fonds laisse à désirer.

Les évaluations de la mise en oeuvre de la politique sur l'égalité entre les sexes par l'ACDI et les autres bailleurs de fonds révèlent en général une marginalisation de la problématique femmes-hommes; au mieux, les femmes et les petites filles bénéficiaires sont considérées comme des pièces rapportées par les programmes sociaux sectoriels et sont invisibles dans la plupart des projets socioéconomiques¹⁵. Un examen détaillé du Fonds de l'ACDI pour l'équité entre les sexes en Amérique centrale, réalisé en 1997, a conclu que ce fonds avait réussi à intégrer l'équité entre les sexes dans des projets s'adressant aux femmes, mais que cette orientation avait été largement absente de la planification et de l'exécution des autres projets bilatéraux¹⁶.

S'agissant des pouvoirs publics des pays bénéficiaires, des organismes d'exécution et des bailleurs de fonds, les engagements en faveur de l'égalité des sexes semblent s'évaporer lorsque les ressources sont affectées à la mise en oeuvre des projets, il est souvent difficile de planifier et d'appliquer des programmes tenant compte des besoins des femmes du fait que les fonctionnaires des pays donateurs sont plus ou moins réceptifs à l'égard des politiques sur l'égalité entre les sexes et saisissent différemment leurs répercussions. Selon un examen des résultats de l'ACDI effectué en 1998, après plus de vingt années de mesures visant la problématique femmes-hommes dans le développement, et des investissements considérables pour former les fonctionnaires de l'ACDI, il subsiste un manque flagrant de compréhension des conséquences que comporte cette politique et une résistance à sa prise en compte dans toutes les initiatives en faveur du développement. L'obligation de rendre compte est un sujet de préoccupation capital. La mise en oeuvre « dépend de l'initiative individuelle (et non de l'obligation professionnelle de rendre compte) » et « l'action novatrice n'est guère récompensée dans le cadre de la programmation IFD et ES¹⁷ ».

De même, la réceptivité des hauts fonctionnaires des pays bénéficiaires et la présence de porte-parole influents dans l'administration et en dehors de celle-ci sont indispensables à une volonté soutenue d'honorer les engagements pris au titre de la politique sur l'égalité entre les sexes¹⁸. D'après les évaluations du CAD, le processus de définition des besoins des bénéficiaires et des services essentiels comporte des aspects politiques et techniques fort importants. Il faut que les voix des femmes et des hommes des différents groupes sociaux soient représentées (par exemple des revendications des groupes de femmes, pour tenir compte de la violence dans les priorités fixées pour les programmes du secteur de la santé¹⁹). Il se peut que les femmes militent davantage, grâce à l'attention croissante portée à la décentralisation, de manière à faire une place aux priorités locales et à la participation au sein des collectivités. Souvent, la décentralisation peut toutefois compromettre le succès des mesures en faveur de l'égalité entre les sexes, du fait que les élites, dominées par les hommes, accaparent les organes décisionnels locaux²⁰.

Tout en étant tenus de démontrer, au sein de leurs institutions, les bienfaits retirés par les femmes, les fonctionnaires des pays donateurs, qui se trouvent confrontés à leurs propres limites et aux contraintes réelles pesant sur la réalisation de progrès en matière d'égalité des sexes, ont tendance à imposer aux partenaires exécutants des objectifs et des engagements d'orientation inscrits dans les accords officiels. Ces contraintes ont un effet marginal sur la mise en oeuvre des plans et programmes, en application des politiques des bailleurs de fonds (et encore moins lorsque des donateurs multiples, qui ne partagent pas les mêmes

préoccupations au sujet des répercussions sexospécifiques, interviennent dans des programmes de soutien sectoriel). Bien que des approches rigides et mécanicistes puissent provoquer des discussions d'orientation avec les institutions exécutantes, elles ont un effet moindre sur les femmes censées bénéficier des mesures mises en place. Ces femmes restent pauvres et en marge des perspectives offertes par les programmes, du fait que ceux-ci sont mal conçus et qu'elles se heurtent à des obstacles structurels les empêchant de participer à part entière à la vie économique, sociale et politique de leur collectivité. Rien n'oblige à maintenir des orientations et des résultats de ce genre. Les donateurs disposent d'expériences suffisantes pour en dégager des leçons sur les contributions positives qu'ils peuvent apporter à l'égalité entre les sexes et au renforcement du pouvoir des femmes.

Leçons et stratégies en faveur d'initiatives de développement prises en charge à l'échelon local et intégrant la problématique femmes-hommes

- L'efficacité des stratégies visant à lutter contre la pauvreté et à promouvoir l'égalité entre les sexes dépend pour l'ACDI d'une obligation claire de lui rendre compte des résultats obtenus au regard de stratégies axées sur l'égalité des sexes qu'elles a déterminées pour chaque pays et qui traduisent un soutien et une participation authentique des personnes vivant dans la pauvreté. Les programmes par pays doivent en outre s'inscrire dans une stratégie nationale explicite d'égalité entre les sexes. Cette dernière analyse le contexte particulier, pour déterminer les enjeux de l'égalité entre les sexes, les obstacles et les perspectives de progrès, ainsi que le rôle que pourrait jouer l'ACDI en tant qu'acteur externe. Une telle stratégie soucieuse de la pauvreté doit prendre en considération les divergences d'intérêts entre les femmes, de même que l'obligation de rendre compte et la représentativité au sein de la société civile, s'agissant des intérêts des femmes pauvres. Idéalement, les processus de planification des programmes nationaux bilatéraux devraient réunir l'ensemble des acteurs du développement, mais tout particulièrement les institutions partenaires, lorsque l'ACDI et ces dernières conviennent d'une série mutuelle d'objectifs et de résultats à moyen terme, dont chacune des parties doit rendre compte. La transparence sanctionnée par les institutions est indispensable au respect de ces cadres.

Lorsqu'il existe une obligation de résultat en fonction de cadres d'orientation intégrant la problématique femmes-hommes, attribuable dans une large mesure à l'initiative de certains fonctionnaires, l'ACDI a pu donner une orientation sexospécifique à sa réaction aux programmes proposés et gérés par les ministères et les autres institutions exécutantes. Quant ils négocient sur la conception technique de ces dispositifs, les employés de l'ACDI tirent parti de leur connaissance des enjeux de la problématique femmes-hommes dans le pays concerné. Ils peuvent orienter les bienfaits des programmes vers les femmes et les petites filles, en invoquant parfois les avantages économiques et sociaux, sans citer explicitement l'égalité entre les sexes, lorsque le sujet est trop brûlant.

- La culture des bailleurs de fonds doit intégrer l'écoute, la patience et l'humilité pour saisir la dynamique et la spécificité culturelle d'une société. La compréhension de cette spécificité est indispensable à l'expression de valeurs communes dans le dialogue sur les orientations. Il importe tout autant d'admettre l'existence de nombreux domaines qui ne

peuvent être abordés directement. Pour l'égalité entre les sexes, ces compétences sont vitales et peuvent être avantageusement complétées par des études commandées qui ventilent les données nationales selon le sexe. Le changement est un processus de longue haleine que les donateurs peuvent – au mieux – faciliter, mais jamais diriger.

- Pour reprendre les paroles d'un fonctionnaire de l'ACDI, la prise en charge n'est pas une valeur en soi, surtout parmi les gouvernements qui sont très loin de représenter les intérêts de leurs citoyens. Lorsque ces autorités élaborent une stratégie et des propositions de financement, l'ACDI a pour mission de déterminer si elles concordent avec les priorités et les stratégies de lutte contre la pauvreté des donateurs. Plus explicitement, un fonctionnaire du DFID (ministère du développement international du Royaume-Uni) cité dans une étude affirme que «le partenariat nécessite des objectifs qui se recoupent, mais ils ne coïncident pas entièrement en général...pour favoriser la compréhension, mieux vaut d'ordinaire le reconnaître ouvertement et négocier un programme commun, qui tente de traduire les différentes perspectives des partenaires²¹ ». Il convient de trouver un équilibre délicat, mais qui doit avant tout refléter le choix des partenaires en développement, dont les intérêts et les préoccupations représentent des liens authentiques avec les bénéficiaires visés, et comportent les voix et les porte-parole réclamant que les femmes et les petites filles soient ciblées. Les relations sont fondées sur la confiance et les donateurs doivent accepter de progresser au rythme des organisations partenaires et des acteurs sociaux associés, notamment lorsque les transformations impliquent un risque politique.

- Renforcer la participation, la voix et les droits des personnes aux prises avec la pauvreté constitue l'un des aspects les plus importants du processus de changement. Il importe de s'assurer le concours des organisations féminines, des spécialistes de la problématique femmes-hommes et des femmes militant dans les mouvements sociaux dont le mandat est de modifier les rapports entre les sexes. L'expérience des trente années de prise en compte des droits des femmes dans le développement porte à croire que les pressions externes sont essentielles pour que cette dimension fasse l'objet de rapports réguliers, dans les programmes sectoriels gérés par les autorités et les autres projets de développement financés par les donateurs.

Bien que ce soutien puisse et doive viser – avec la contribution des donateurs – à renforcer la voix et l'influence des organisations de femmes dans la prise de décision, les bailleurs de fonds peuvent aussi intervenir par leurs méthodes de travail. Au Malawi, par exemple, l'ACDI a recruté une spécialiste locale renommée de la problématique femmes-hommes et a consacré des ressources à un dialogue sur les orientations avec les autorités et les autres donateurs, afin de promouvoir une analyse sexospécifique des volets sectoriels du DSRP national. L'ACDI a par ailleurs apporté des connaissances dans l'analyse sexospécifique de budgets nationaux présentés par l'Afrique du Sud, en vue d'initier à cette analyse la communauté des donateurs au Malawi et les fonctionnaires de l'État²². Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, les employés de l'ACDI ont rencontré régulièrement les organisations féminines, et les associations paysannes et communautaires, pour écouter directement leurs préoccupations. Ils réussissent parfois à ouvrir des voies de communication entre ces organisations et les ministres et fonctionnaires.

Grâce au rôle très dynamique joué par plusieurs donateurs, dans le cas du programme sanitaire sectoriel au Bangladesh, certaines voix nationales ont pu faire entendre leurs préoccupations sexospécifiques autour de la table, et certaines transformations significatives à court terme ont été réalisées. Mais le fait que ces changements soient dans une large mesure tributaires du personnel des donateurs et du soutien apporté à certains acteurs risque de nuire à l'enracinement de telles réformes et à la viabilité d'un plan d'action en faveur des femmes aux plus hauts niveaux de l'État²³.

- À moyen et à long terme, beaucoup peut être accompli grâce au dialogue officiel et officieux sur les orientations. À titre de donateur bilatéral, l'ACDI accroît ses capacités et son orientation en ce sens, et fait de ce vaste dialogue un aspect central de la coopération internationale avec les autorités des pays en voie de développement. À ce titre, l'Agence est appelée à participer à un dialogue concerté entre les donateurs, à la fois sur les programmes sectoriels et les initiatives du FMI et de la Banque mondiale concernant les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

Comment la politique sur l'égalité entre les sexes est-elle susceptible d'influer sur ce dialogue, sans imposer de conditionnalités ni porter atteinte à la prise en charge? En dépit de ses ressources financières modestes par rapport aux autres donateurs, l'ACDI est bien connue pour son action en matière de politiques et d'études sexospécifiques. Ses fonctionnaires se sont taillés un créneau auprès des autres fonctionnaires et bailleurs de fonds, en intégrant la problématique femmes-hommes au débat sur les orientations. Nous avons déjà souligné l'importance de renforcer la voix des femmes du pays, dans ces processus où sont formulées les politiques (ainsi que dans leur mise en oeuvre). Mais l'ACDI peut aussi se tourner vers les principaux organismes donateurs et mettre à profit ses compétences pour créer un espace politique générateur d'un dialogue plus soutenu et d'une meilleure compréhension des questions soulevées par l'égalité entre les sexes.

Le dialogue sur les orientations est un processus politique toujours dynamique et contesté, où l'influence des principaux bailleurs de fonds eux-mêmes croît et décroît et est rapidement diluée, à mesure que l'on s'éloigne des structures et des fonctionnaires de l'État central. Mais l'expérience semble montrer que le dialogue constructif comporte plusieurs éléments importants.

- Le fait de rattacher la réduction de la pauvreté et l'égalité entre les sexes à des cadres d'orientation nationaux, ainsi qu'à des pactes internationaux officiellement ratifiés, établit des valeurs universelles communes pour le dialogue sur les politiques, à partir desquelles il est possible de formuler des commentaires et des conseils constructifs sur les programmes.
- S'agissant des stratégies de lutte contre la pauvreté, les bailleurs de fonds peuvent renforcer l'accès du public à l'analyse sexospécifique et sociale, par des études et des propositions d'établissement d'objectifs et de repères qui tiennent compte des répercussions sur les femmes. L'accessibilité de données et d'analyses aide ces dernières à revendiquer des stratégies de changement par l'intermédiaire des organisations et coalitions civiques, des élus, des commissions nationales, etc.

Le renforcement des capacités permettant aux acteurs locaux d'accroître leur influence sur les orientations nécessite non seulement des compétences techniques et organisationnelles, mais peut aussi bénéficier d'un échange de connaissances entre les différents pays (notamment des activités parallèles de budgétisation organisées par des femmes, ou la définition des droits juridiques des femmes), que les bailleurs de fonds facilitaient. Pour reprendre les paroles d'un chercheur canadien, « aider les femmes à trouver leur voix dans le processus de formulation des politiques est une entreprise complexe et semée de multiples embûches : un système d'élaboration des politiques dominé par les hommes; la capacité limitée des organisations de femmes d'analyser la politique économique et la complexité générale des processus où sont définies les orientations...²⁴ ». La formation destinée à insérer ces dernières (une connaissance des droits et des enjeux) ainsi qu'une vaste sensibilisation institutionnelle à la problématique femmes-hommes, à tous les niveaux de l'administration, créent des espaces pour les militantes des droits des femmes et leur permettent de jouer un rôle accru. Les donateurs officiels et les ONG peuvent oeuvrer en ce sens en accordant la priorité à ces activités²⁵.

Conclusion

L'identité propre à chacun des sexes et les relations entre les femmes et les hommes façonnent notre mode et notre qualité de vie – au sein de la famille, de la collectivité et au-delà. L'égalité entre les sexes est un droit universel que devraient s'approprier tous les citoyens, quel que soit le lieu où ils vivent. Sa réalisation est fondamentale pour les droits économiques, sociaux, politiques et culturels qui définissent une volonté commune d'éradiquer la pauvreté. Néanmoins, les organismes donateurs, qui imposent les différents objectifs et cadres de développement qu'ils définissent à leurs partenaires, nuisent souvent à l'égalité entre les sexes, ou au mieux, l'ignorent. Bien que la programmation sexospécifique reste marginale dans les interventions de l'ACDI au titre de l'aide (en 1998/1999, les projets codés en fonction de l'égalité entre les sexes représentaient moins de 5 p. 100 des décaissements effectués dans le cadre du Programme de l'ACDI), certaines leçons générales tirées de l'expérience tendent à montrer qu'il est possible de résoudre la contradiction inhérente entre le respect de la prise en charge et les orientations préconisées par les donateurs. Certaines expériences positives isolées indiquent que l'ACDI et les autres donateurs doivent de toute urgence déterminer les changements précis qu'il convient d'apporter à des mesures, pour l'instant en grande partie entreprises à titre individuel, en vue d'adopter une programmation qui rende compte de tous les aspects du renforcement du pouvoir des femmes parmi les personnes vivant dans la pauvreté. Ces réformes exigent un soutien proactif au plus haut niveau des institutions donatrices.

Le développement n'est pas un processus qui se prête aux remèdes bureaucratiques et techniques. Il s'agit au contraire d'un processus politique auquel doivent participer les citoyens, en particulier les personnes pauvres et dépossédées, pour négocier entre eux, avec les autorités nationales et la communauté internationale, les politiques et les droits qui améliorent leurs moyens de subsistance et leur avenir dans le monde. Les donateurs peuvent concevoir leur pratique de la coopération internationale dans le but de contribuer, mais, comme l'affirme la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes :

« On ne peut renforcer le pouvoir des femmes de l'extérieur : elles seules peuvent se donner les moyens de faire leurs choix ou de parler en leur propre nom. Toutefois, les institutions, notamment les agences de coopération internationale, peuvent appuyer la mise en oeuvre de processus qui permettent aux femmes d'avoir davantage confiance en elles, de développer leur autonomie, et qui les aident à établir leurs propres objectifs¹. »

Notes de fin de texte

¹ ACIDI, 'Pour une aide internationale plus efficace : Les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale, cadre de consultation', mai 2001, pp 14, 20. Voir le commentaire du CCCI sur sa page consacrée à l'orientation politique du développement (www.web.ca/ccic-ccci) et l'aperçu général du Canada dans l'annexe au présent rapport.

² ACIDI, 'Politique de l'ACIDI en matière d'égalité entre les sexes', Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, mars 1999 (www.acdi-cida.gc.ca).

³ Notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence faite aux femmes.

⁴ Je tiens à exprimer ma vive reconnaissance aux fonctionnaires de l'ACDI qui ont pris le temps de discuter avec moi et de partager certains documents récents. Je ne suis pas seul responsable des enseignements que j'en ai tirés. Bien que l'analyse porte sur la programmation de l'ACDI, beaucoup de questions traitées s'appliquent également aux relations entre les ONG canadiennes et leurs homologues du Sud.

⁵ Andrew Norton, 'Policy, Gender Equality and National Ownership in SWAps', Overseas Development Institute, Notes pour une allocution, 2001, page 2.

⁶ Molund, S. 'Ownership in Focus: Discussion Paper for a Planned Evaluation', SIDA Studies in Evaluation, 00/5, novembre 2000, <http://www.sida.se/evaluation>, page 2.

⁷ Moore, M, Gould, J, Joshi, A, Oksanen, R, 'Ownership in the Finnish Aid Programme', rapport d'une étude d'évaluation, ministère des Affaires étrangères, Finlande, 1996:3, page 9.

⁸ Molund, S op. cit., pp 9-10.

⁹ Entretien avec un fonctionnaire de l'ACDI et Charles Abugre, 'Transformation at Last, or a New Instrument of Domination? An Analysis of the IMF and World Bank Poverty Reduction (PRS) Initiative', World Development Movement et ISODEC, document ronéotypé, 2000; 'Policies to Roll-Back the State and Privatise? A Debt Report by the World Development Movement', avril 2001, www.wdm.org.uk.

¹⁰ Voir le guide très utile de l'ACDI, dans Culture, égalité entre les sexes et coopération au développement : des questions soulevées, février 2001, (www.acdi-cida.gc.ca).

¹¹ Une évaluation indique la frustration à l'égard de cette attitude éprouvée par les Ougandais, à différents niveaux du système scolaire, qui étaient attachés à l'égalité entre les sexes. Les donateurs n'énonçaient aucun engagement clair envers des objectifs d'égalité entre les sexes dans le domaine de l'enseignement fondamental. 'Cette attitude paraît imputable à une opinion erronée selon laquelle la problématique femmes-hommes est une priorité occidentale, une conviction voulant qu'une approche trop affirmée compromette la prise en main par le Ministère. Pourtant, les Ougandais consultés ont affirmé catégoriquement que l'égalité entre les sexes est un objectif partagé et que l'élan est largement parti de la base.' Sibbons, M, Norton, A, et al., 'Mainstreaming Gender through Sector Wide Approaches in Education: Synthesis Report', ODI and Cambridge Education Consultants, octobre 2000, page 7.

¹² PNUD, Rapport sur le développement humain, New York: Oxford University Press, 1998, pp 72-3 (en anglais)

¹³ Voir par exemple les excellentes contributions dans Tsikata, D, Kerr, J, Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa. Ottawa / Accra : Institut Nord-Sud et Third World Network – Africa, 2000.

¹⁴ Ibid., pp 27 –32 et ACIDI, Questions sur.

¹⁵ Woodford-Berger, P, 'Gender Equality and Women's Empowerment: A DAC review of agency experiences 1993 – 1998', SIDA Studies in Evaluation 00/1, 2000, pp 2 - 3 et CAD, 'Reference Guide: Gender Equality in SWAps', ébauche, Groupe de travail du CAD sur l'égalité homme-femme, 2001, pages non numérotées.

¹⁶ ACIDI, 'Review of Gender Equity and Programming Options for Central America', Central America Division, octobre 1997. Cette conclusion a aussi été confirmée dans ACIDI, 'WID/GE Performance Review – Survey of Southern Women', Rapport final, Division de l'examen du rendement, mars 1996, page 14.

¹⁷ ACIDI, 'Women in Development and Gender Equality, 1992 – 1995: Performance Review Report', Hull : ACIDI, juillet 1998, page C12.

¹⁸ Tolhurst, R, Mainstreaming Gender in Sector Wide Approaches: An Overview of Issues in the Health Sector', ébauche, janvier 2000, page 14.

¹⁹ Ibid., page 6.

²⁰ Ibid., pages 9 – 10.

²¹ Norton, A, Bird, B, 'Social Development Issues in Sector-Wide Approaches', ébauche d'étude préparée pour DFID, nd, page 14.

²² L'Initiative budgétaire des femmes sud-africaines examine la totalité du budget pour déterminer si les conséquences diffèrent sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons. Elle propose des modifications précises aux programmes et politiques soucieux de la problématique femmes-hommes, pour tenir compte de ces différences. Voir Debbie Budlender, 'The South Africa Women's Budget Initiative', Community Agency for Social Inquiry, Le Cap, Afrique du Sud, novembre 1998 (<http://magnet.undp.org/events/gender/india/Soutaf.htm>).

²³ Tolhurst, R., op. cit., page 14.

²⁴ Tsikata, D, Kerr, J., op.cit., page 28.

²⁵ On trouve un exemple d'apprentissage dans l'évolution de l'initiative appuyée par l'ACIDI, dans le cadre du programme spécial sur l'ajustement structurel et l'intégration des femmes en Afrique, au début des années 1990. L'évaluation de ce programme, qui a pris la forme d'études et d'ateliers avec les décideurs africains et les donateurs, s'est montrée critique à l'égard du degré de participation des fonctionnaires et de la société civile africains. Ce programme est maintenant entièrement géré dans le Sud, par l'intermédiaire du Third World Network – Africa. Voir ACIDI, 'A Case Study of Policy Dialogue: Structural Adjustment and Gender in Africa (SAGA)', rapport d'évaluation, décembre 1997 et Tsikata, D, Kerr, J, Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa. Ottawa / Accra: Institut Nord-Sud et Third World Network –Africa, 2000.