

Conflits et fragilité

Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité



Le comité d'aide au développement : Vers un développement efficace

Conflits et fragilité

Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2015), *Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264208360-fr>

ISBN 978-92-64-20835-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20836-0 (PDF)

Série : Conflits et fragilité
ISSN 2076-6386 (imprimé)
ISSN 2076-6394 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Vician | Dreamstime.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Lorsque je me suis rendu au Camp Corail, en Haïti, en 2011, en tant que ministre du Développement de la Norvège, une jeune femme m'a accueilli chez elle. J'ai écouté son histoire : depuis le tremblement de terre, elle vivait au milieu du chaos et les agressions sexuelles étaient devenues une menace permanente. Un jour, cette jeune femme a été victime de viol. Après avoir survécu à cette épreuve difficile, elle s'est rendu compte qu'elle était enceinte.

Elle m'a montré son bébé avec une immense fierté ; il y avait peu de résignation dans sa voix. Elle avait de nombreux projets et nourrissait beaucoup d'espoir pour les prochaines années. Elle paraissait déterminée à faire tout son possible pour contribuer à la construction d'un meilleur avenir, pour elle-même et pour son petit garçon.

Écouter l'histoire de cette femme m'a cruellement rappelé qu'en Haïti comme ailleurs, les femmes vivent souvent les situations de fragilité, de conflit et de transition bien différemment des hommes. Elles portent fréquemment des fardeaux trop lourds, notamment le poids de la violence sexuelle largement répandue, et doivent s'occuper seules des enfants et des malades, tandis qu'elles tendent à être exclues des décisions qui déterminent leur avenir.

Toutefois, la force et l'énergie déployées par cette jeune femme, sa préoccupation pour le futur bien-être de son fils montrent, une fois encore, que les femmes constituent une puissante force de paix et de développement. Garantir une place aux femmes pour qu'elles puissent jouer un rôle de chefs de file dans la construction d'un meilleur avenir pour leur État et leur société constitue le vrai défi du renforcement de l'État. C'est essentiel pour assurer un meilleur avenir à leurs familles et à leurs communautés. C'est aussi leur droit.

Que cela signifie-t-il pour les bailleurs de fonds qui cherchent à soutenir le renforcement de l'État dans ces situations de fragilité ? Cela signifie que pour être efficaces, ils doivent fonder toutes leurs interventions sur une compréhension des différentes expériences vécues par les hommes et les femmes en situation de conflit et de fragilité et qu'ils doivent saisir les occasions de promouvoir l'égalité homme-femme. Mais les bailleurs ont tendance à négliger ces préoccupations. S'il est vrai qu'ils deviennent de plus

en plus conscients de la nécessité de réparer cette omission, les connaissances et les recommandations en la matière restent limitées.

Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité se donne pour objectif de combler ces lacunes et d'offrir une meilleure compréhension de la manière dont une dimension de genre peut être intégrée dans le renforcement de l'État. À partir de l'examen des principaux enjeux impliqués, elle invite à adopter une approche mieux informées politiquement : nous devons faire preuve de davantage de réalisme concernant le temps nécessaire pour faire évoluer les choses et mieux tenir compte des liens entre la capacité de participation des femmes au renforcement de l'État et la répartition du pouvoir entre différents groupes, institutions et individus.

Sur la base de cette analyse, cette publication formule un ensemble de recommandations concrètes destinées à aider les bailleurs de fonds à intégrer effectivement une dimension de genre au sein de leurs activités de renforcement de l'État et à faire progresser par là même l'égalité homme-femme, la paix et le développement dans les situations où cela s'avère le plus nécessaire. L'enjeu consiste maintenant à traduire ces recommandations en action. Et ce suffisamment tôt pour apporter un changement réel et positif dans la vie des plus d'1.5 milliard de femmes, d'hommes, de garçons et de filles qui vivent actuellement dans des États fragiles.



Erik Solheim
Président
Comité d'aide au développement (CAD)

Remerciements

Cette publication a été élaborée par Karen Barnes Robinson, avec le concours de Sue Unsworth, Stephan Massing et Diana Koester, pour le compte du Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF). Elle s'appuie sur un document d'orientation, établi par Judy El-Bushra, Minna Lyytikäinen et Steven Schoofs, et commandé dans le cadre des travaux de l'INCAF sur le genre et le renforcement de l'État, ainsi que sur deux études de cas de Charlotte Onslow et Karen Barnes Robinson (International Alert). Chacun de ces contributeurs doit être chaleureusement remercié.

Les membres de l'Équipe spéciale sur la construction de la paix et le renforcement de l'État de l'INCAF doivent être tout particulièrement remerciés pour leur précieuse contribution. Les pays et organisations suivants en font partie : l'Allemagne (Gunhild Schwitalla-Ruf, Christine Toetzke), l'Australie (Rosemary Cassidy, Helen McDermott, Michael Newman), le Canada (Leanne Baumung, Marie Powell), la France (Pauline Chabbert, Valérie Maugy), les Pays-Bas (Jos Hoenen), le Royaume-Uni (Anna Miles, Kate Whyte), la Banque mondiale (Pia Peeters), le PNUD (Amita Gill, Eugenia Piza-Lopez), USAID (Cybèle Cochran, Rachel Locke). Cybèle Cochran doit être remerciée pour ses importantes contributions ainsi que le Ministère français des Affaires étrangères pour la traduction en langue française.

Cette publication a aussi pu bénéficier des commentaires et suggestions de plusieurs experts, parmi lesquels Clare Castillejo, Pilar Domingo et Jennifer Klot. Des commentaires complémentaires ont été apportés par Ana Lukatela et Simon Tordjman (ONU Femmes) ainsi que par Emily Esplen, Jenny Hedman, Teresita Kelly Lopez Gutierrez et Patti O'Neill (OCDE).

Le processus d'élaboration et de préparation de cette publication a été conduit par Stephan Massing et Diana Koester (Secrétariat du CAD-OCDE, Équipe Gouvernance pour le développement et la paix, G4DP), sous la supervision globale de Christine Toetzke et Stephen Ndegwa (coprésidents de l'Équipe spéciale sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État de l'INCAF), et sous la direction de Brenda Killen, Alexandra

Trzeciak-Duval et Alan Whaites (Secrétariat du CAD-OCDE). Susan Sachs a fourni, dans les meilleurs délais, une aide à l'édition de l'ouvrage et Peter Vogelpoel s'est chargé de sa composition. Jenny Gallelli, Ariane Rota, Marie-Claire Tuzeneu et Constance Wilhelm ont suivi le processus de publication.

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. Pourquoi intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État ?	17
Concepts clés	18
Les raisons qui motivent l'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État	23
Bibliographie	28
Chapitre 2. Défis et contraintes des approches internationales actuelles en matière d'intégration d'une dimension de genre au renforcement de l'État	31
Défis liés au contexte plus large de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État dans des États fragiles ou touchés par un conflit	32
Défis liés aux contraintes opérationnelles et organisationnelles des organismes donateurs.	37
Bibliographie	41
Chapitre 3. Stratégies d'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État	43
Adoption de stratégies multiples pour un renforcement de l'État sensible à la dimension du genre.	44
Soutien à un renforcement de l'État sensible au genre : Qu'est-ce qui fonctionne? Éléments probants et enseignements naissants tirés des programmes et activités existants	46
Bibliographie	61
Chapitre 4. Facteurs clés de réussite pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État	65
Bibliographie	71

Chapitre 5. Recommandations pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État	73
--	----

Annexe A. Exemples pratiques d'actions mises en œuvre par les donateurs pour intégrer les questions de genre aux objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État	77
--	----

A.1. Légitimité politique	77
A.2. Sécurité	83
A.3. Justice	86
A.4. Fondements économiques	91
A.5. Revenus et services	95
Bibliographie	100

Tableaux

Tableau 3.1 Exemple d'approche à plusieurs niveaux : interventions complémentaires destinées à appuyer l'autonomisation politique des femmes	45
Tableau 3.2 Résumé des mesures que peuvent prendre les donateurs pour intégrer les questions de genre dans les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État	48
Tableau 5.1 Recommandations : Points d'entrée stratégiques et exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre	74

Encadrés

Encadré 1.1 Concepts clés : genre et égalité entre hommes et femmes	18
Encadré 1.2 Les trois aspects du cadre de l'OCDE pour le renforcement de l'État	20
Encadré 1.3 Masculinités, conflit et renforcement de l'État après un conflit ...	22
Encadré 2.1 Résistance aux droits des femmes au Burundi et en Sierra Leone ..	35
Encadré 2.2 La diversité entre les mouvements de femmes au Népal	36
Encadré 3.1 Application d'une dimension de genre à l'analyse de conflit et à l'analyse politique au Soudan du Sud	47
Encadré 3.2 Femmes soldats et DDR en Sierra Leone	52
Encadré 3.3 Analyse de genre et « ne pas nuire » : les programmes d'autonomisation économique des femmes	58

Résumé

Intégrer une dimension de genre dans le soutien international apporté aux processus de renforcement de l'État est essentiel pour améliorer la qualité de l'engagement international dans les États fragiles. Cela implique de fonder toutes les interventions sur une compréhension des expériences distinctes des hommes et des femmes, et de saisir les opportunités de promouvoir l'égalité des sexes dans ces contextes. L'égalité homme-femme est un objectif essentiel en lui-même et les processus de renforcement de l'État offrent des occasions particulières pour la faire progresser. Parallèlement, promouvoir l'égalité homme-femme et adopter des approches du renforcement de l'État tenant compte des questions de genre peut contribuer à la consolidation de la paix et au développement.

Cependant, les théories et pratiques actuelles en matière de renforcement de l'État négligent l'importance des rapports de genre. Le document d'orientation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, intitulé *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité* (2011), reconnaît le caractère politique du renforcement de l'État et admet qu'il est important de prêter attention aux dynamiques de pouvoir en jeu dans ce contexte. Toutefois, il ne propose aucune recommandation concernant la manière d'intégrer une dimension de genre et de saisir les opportunités de promouvoir l'égalité des sexes dans le cadre du renforcement de l'État. Les données disponibles indiquent par ailleurs que les approches traditionnelles des programmes consacrés à l'égalité homme-femme dans les États fragiles ne rencontrent qu'un succès limité car elles ne tiennent pas suffisamment compte du caractère politique du renforcement de l'État.

Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité vise à combler ces lacunes en offrant une vue d'ensemble des enjeux, des opportunités et des perspectives d'une prise en compte systématique des rapports de genre dans le contexte du renforcement de l'État. Cette publication a été rédigée principalement à l'intention des membres de la communauté des donateurs spécifiquement impliqués dans la conception et la mise en œuvre des mesures de soutien aux processus de renforcement de l'État. Ses conclusions intéresseront néanmoins un public plus large, notamment les défenseurs de l'égalité homme-femme qui souhaitent s'engager plus concrètement dans le renforcement de l'État.

Défis et contraintes des approches internationales actuelles

Nombre de défis auxquels font face les bailleurs pour intégrer une dimension de genre dans leurs activités de renforcement de l'État sont communs aux programmes plus larges de soutien aux processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Parmi ces défis figure la nécessité de gérer les tensions entre le processus local de renforcement de l'État et les engagements internationaux normatifs en matière d'égalité homme-femme, ainsi qu'entre l'objectif de stabilité à court terme et les objectifs à plus long terme de promotion de la participation et de l'égalité entre les sexes. Les bailleurs doivent aussi tenir compte de toute la diversité des intérêts des femmes et des facteurs de résistance aux réformes, lesquels reflètent en général des problèmes politiques plus larges. En outre, en vue de traduire les progrès formels en matière de droits des femmes en changements réels dans la vie des femmes, il est nécessaire de tenir compte des institutions informelles, y compris des institutions coutumières, parfois difficiles d'accès et opaques pour les donateurs.

Des contraintes au sein des organismes bailleurs contribuent aussi à restreindre leur capacité à gérer ces problèmes contextuels. Le personnel qui travaille au renforcement de l'État dispose en général de compétences limitées en matière d'analyse des questions de genre et la plupart des outils actuels d'analyse des conflits ne prennent pas en compte la problématique du genre. Rares sont les données disponibles sur les approches les plus efficaces pour intégrer une dimension de genre dans le soutien apporté par les bailleurs aux processus de renforcement de l'État. Du fait de ce manque de données, il est d'autant plus difficile de mobiliser les ressources et la volonté politique de haut niveau nécessaires pour mettre en œuvre des engagements en matière d'égalité homme-femme dans les États fragiles. En outre, la responsabilité d'intégrer une dimension de genre est parfois confiée à des conseillers en genre au statut peu élevé, qui ne bénéficient que d'un accès restreint aux décideurs clés. C'est une des raisons pour lesquelles les politiques qui soulignent la nécessité d'accorder la priorité à l'égalité homme-femme dans les activités de renforcement de l'État sont en général insuffisamment prises en compte dans la politique plus large en matière de paix et de sécurité.

Facteurs clés et recommandations pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Une approche mieux informée politiquement de l'intégration de la dimension du genre dans le soutien international apporté aux processus de renforcement de l'État peut aider à relever ces défis. Cela implique une meilleure prise de conscience des liens entre la capacité des femmes à participer au processus de renforcement de l'État et la question plus large

de la répartition du pouvoir. Cela exige également davantage de réalisme concernant le temps nécessaire pour faire évoluer les choses, notamment dans les situations où les institutions étatiques sont faibles. Parmi les facteurs clés d'une approche plus efficace, citons :

Développer une compréhension finement nuancée du contexte local, notamment de la manière dont les inégalités entre hommes et femmes sont liées à des questions plus larges de répartition des ressources. Cela peut être crucial lorsqu'il s'agit, par exemple, de traiter les causes de la résistance aux réformes, qui reflètent souvent des problèmes politiques plus larges tels que l'équilibre de pouvoir entre institutions formelles et coutumières.

Recourir à une large palette de stratégies différentes pour permettre aux donateurs de saisir l'ensemble des opportunités existantes pour faire progresser les droits des femmes à court terme, tout en poursuivant des approches indirectes à plus long terme. Dans le domaine de la prise de responsabilité politique, par exemple, des interventions efficaces devraient allier la formation des femmes candidates, un plaidoyer local en faveur de quotas, des campagnes contre la violence électorale et la sensibilisation des hommes chefs de file de communautés.

Soutenir l'autonomie et la mobilisation des femmes à différents niveaux et dans différents buts – notamment la recherche d'initiatives de terrain et l'engagement dans des processus politiques ou de consolidation de la paix à l'échelle nationale et locale – tout en prenant en compte les divers points de vue et intérêts des femmes.

Coopérer avec une vaste palette d'acteurs et d'institutions et faciliter l'identification d'intérêts communs et de partenariats afin de promouvoir l'égalité homme-femme. Les donateurs peuvent y parvenir, par exemple, en s'appuyant sur des contacts Sud-Sud disposant d'une expérience pertinente, ou encore en abordant les questions d'égalité des sexes d'une façon qui attire l'attention de divers détenteurs clés du pouvoir.

Utiliser l'influence politique et l'engagement de haut niveau afin de faire avancer l'agenda du genre et du renforcement de l'État, et saisir les opportunités, notamment au tout début du processus de renforcement de l'État. Soutenir la participation des femmes aux processus constitutionnels en est un excellent exemple.

Sur la base de son analyse ciblée et inédite, cette publication formule un ensemble de recommandations concrètes pour aider les bailleurs à lever les obstacles à l'intégration d'une dimension de genre dans les processus de renforcement de l'État et leur permettre d'adopter des approches plus efficaces et mieux informées politiquement. Les principaux points d'entrée comprennent des mesures visant à :

Renforcer les outils d'analyse, notamment en révisant les cadres actuels d'analyse des conflits et du renforcement de l'État afin d'y intégrer une analyse de genre et en s'assurant que le personnel ait une formation et des connaissances adéquates pour être en mesure d'appliquer efficacement une analyse des questions liées au genre.

Améliorer les mécanismes de financement et de reddition de comptes disponibles afin de soutenir un renforcement de l'État tenant compte des questions de genre, notamment en renforçant la coordination des allocations de ressources internes au pays pour soutenir les activités de renforcement de l'État liées au genre.

Contribuer à la construction d'une base d'informations sur l'intégration du genre dans les activités de renforcement de l'État, notamment en s'assurant que tous les programmes intègrent des éléments de suivi et d'évaluation s'appuyant sur des indicateurs spécifiquement liés aux questions de genre.

Utiliser les enceintes et réseaux internationaux pour soutenir le changement à l'échelle nationale et locale, par exemple à travers l'échange d'enseignements tirés de l'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État dans le cadre du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.

Identifier les lacunes des organismes bailleurs en termes de compétences et de capacités, et prendre des mesures pour y remédier, y compris en s'assurant que les conseillers en genre aient accès aux discussions politiques de haut niveau sur le renforcement de l'État.

S'appuyer sur des points d'entrée pour intégrer une approche du renforcement de l'État sensible au genre dans le pilotage du New Deal et le développement du programme de développement pour l'après-2015, notamment en utilisant le pilotage du New Deal comme une opportunité pour renforcer la mise en œuvre des résolutions femmes, paix et sécurité du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Renforcer les liens avec les organisations locales et les réseaux de femmes de terrain, et s'assurer qu'ils puissent avoir accès aux opportunités de financements et de projets, y compris en établissant des lignes de financement mobilisables rapidement, à plus petite échelle, et accessibles aux organisations de base et travaillant au niveau des communautés.

Introduction

Le renforcement de l'État et les défis spécifiques auxquels sont confrontés les États fragiles ou touchés par un conflit (EFTC) occupent une place de plus en plus importante dans l'agenda international depuis la signature à Busan, en décembre 2011, du New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles et la publication du Rapport mondial sur le développement 2011 de la Banque mondiale intitulé *Conflit, sécurité et développement*. Le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité du Comité d'aide au développement de l'OCDE a élaboré un document d'orientation détaillé intitulé *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité* (2011) qui a été adopté par la plupart des bailleurs de fonds et qui reflète l'état actuel de la pensée sur la question du renforcement de l'État. Ce document d'orientation reconnaît le caractère politique du renforcement de l'État, et admet notamment l'importance d'accorder une plus grande attention aux dynamiques complexes de pouvoir dans ce contexte. Toutefois, ce document d'orientation ne traite ni des moyens d'intégrer une dimension de genre dans ce cadre ni du rôle que les inégalités entre hommes et femmes et les identités liées au genre jouent dans la définition du processus de renforcement de l'État.

Le présent travail vise à combler ces lacunes en offrant une vue d'ensemble des principaux problèmes, enjeux et opportunités associés à l'intégration d'une dimension de genre dans le soutien apporté par les bailleurs aux processus de renforcement de l'État. Cela implique de fonder toutes les interventions sur une compréhension des expériences distinctes des hommes et des femmes, et de saisir les opportunités de promouvoir l'égalité des sexes dans le cadre du renforcement de l'État. Il est essentiel de le faire pour plusieurs raisons : l'égalité entre les sexes constitue un objectif important en lui-même ; la promotion de l'égalité homme-femme peut également déboucher sur de meilleurs résultats en termes de développement et rendre les institutions plus représentatives ; et l'adoption d'une approche sensible au genre en matière de renforcement de l'État peut contribuer à atteindre des objectifs plus vastes de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

Cette étude a été rédigée à l'intention de la communauté des donateurs. Mais elle peut aussi intéresser un public plus large de parties prenantes aussi bien au sein des administrations que de la société civile dans les pays donateurs et les EFTC. Le principal public visé sont les intervenants qui conçoivent et mettent en œuvre le soutien aux politiques et programmes de renforcement de l'État. Les conclusions et recommandations de cette publication intéresseront également les défenseurs de l'égalité des sexes qui cherchent à s'engager plus concrètement dans le renforcement de l'État. L'Annexe intéressera tout particulièrement les bailleurs qui cherchent à renforcer leurs programmes dans le domaine de l'égalité homme-femme et du renforcement de l'État, car elle fournit des exemples concrets de ce qui a été réalisé dans les domaines de la réforme politique, de la sécurité, de la justice, de l'emploi et de l'accès aux moyens de subsistance, ainsi que des revenus et des services.

Cette publication vise aussi à alimenter les opportunités qui existent actuellement au niveau mondial, et offrent des points d'entrée pour accroître l'intégration de la problématique du genre dans les interventions des donateurs dans les EFTC. Tout d'abord, les situations de fragilité et l'égalité homme-femme sont en passe de devenir des questions prioritaires dans le cadre des discussions en cours sur la suite à donner aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Des exemples pertinents de bailleurs de fonds prenant en compte la problématique du genre dans leurs activités devraient informer le cadre des négociations post-OMD d'ici à 2015. Ensuite, le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles, adopté à Busan, représente une bonne opportunité pour mettre en pratique certaines des recommandations de la présente publication, en intégrant notamment des approches sensibles au genre dans les cinq Objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) du New Deal. Il existe également des opportunités de prendre en compte la problématique de l'égalité homme-femme dans le cadre de l'élaboration des outils d'évaluation et de mesure de la fragilité destinés à favoriser le dialogue, à faciliter la planification nationale et à contribuer à établir des priorités réalistes dans les EFTC. Enfin, les résultats de cette étude devraient renforcer et accélérer la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) et soutenir les résolutions femmes, paix et sécurité qui affirment l'importance de la pleine participation des femmes à la paix et à la sécurité, qui reconnaissent l'impact disproportionnée des conflits sur les femmes et préconisent des mesures pour les protéger des violences sexuelles dans les conflits.

En gardant ces objectifs à l'esprit, les pages qui suivent se fondent sur les travaux de recherche existants et sur l'expérience acquise pour examiner comment l'intégration d'une dimension de genre peut favoriser les processus de renforcement de l'État et comment le renforcement de l'État peut contribuer, à son tour, à accomplir des progrès en matière d'égalité homme-femme. Le premier chapitre revient sur la définition de certains concepts clés et présente

de manière plus détaillée les raisons qui motivent l'intégration d'une dimension de genre et d'objectifs en matière d'égalité des sexes dans les programmes de renforcement de l'État. Le chapitre 2 souligne les défis contextuels et opérationnels qui se présentent dans ce cadre et le chapitre 3 met en lumière des approches réussies de soutien au renforcement de l'État sensibles au genre. Le chapitre 4 identifie les facteurs clés de réussite. Le chapitre 5 conclut sur un ensemble de recommandations spécifiquement destinées aux organismes donateurs. L'Annexe fournit des informations complémentaires sur les types de programmes possibles pour soutenir un renforcement de l'État sensible au genre en présentant des exemples concrets d'actions mises en œuvre par les bailleurs pour intégrer les questions de genre dans les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

Chapitre 1

Pourquoi intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État ?

Ce chapitre pose le cadre général de la publication en en définissant les concepts clés et en revenant sur les raisons qui motivent l'intégration d'une dimension de genre dans les programmes de renforcement de l'État. On y explique comment une approche tenant compte des questions de genre est susceptible d'améliorer les résultats obtenus en matière de renforcement de l'État et pourquoi une approche politiquement mieux informée de l'égalité entre hommes et femmes peut rendre les interventions plus efficaces.

Concepts clés

Genre et égalité entre hommes et femmes

L'inégalité entre hommes et femmes se reflète dans des disparités en termes de réalisations, d'opportunités, de ressources et de droits. S'il est vrai que le degré d'inégalité entre hommes et femmes, dans un grand nombre de pays donateurs, est moins accentué que dans les EFTC, aucune société n'est toutefois parvenue à atteindre pleinement l'objectif d'égalité des sexes. Même les pays développés continuent de se heurter constamment au problème de la violence à l'égard des femmes, des écarts salariaux et du partage inégal des tâches domestiques. Le chemin vers l'égalité entre hommes et femmes constitue un engagement à long terme car il implique une transformation sociale fondamentale sur plusieurs générations.

Dans la plupart des pays pauvres, les inégalités entre différents groupes à plusieurs niveaux de la société sont immenses. Des recherches ont aussi fait ressortir le rôle des inégalités horizontales entre différents groupes dans le développement des conflits et de l'insécurité (Stewart, 2010). De nombreuses initiatives d'aide au développement, notamment dans les EFTC, visent ainsi à réduire les inégalités sociales, économiques et politiques aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

Encadré 1.1. Concepts clés : genre et égalité entre hommes et femmes

La notion de genre désigne les rôles socialement construits associés au fait d'être de sexe masculin ou de sexe féminin et les rapports entre hommes et femmes et garçons et filles. Contrairement au sexe, biologiquement déterminé, les rôles liés au genre sont le fruit d'un apprentissage et évoluent au fil du temps et selon les cultures.

L'analyse des questions liées au genre désigne l'analyse systématique des répercussions d'un programme ou d'une politique sur les hommes/garçons et sur les femmes/filles. Une analyse des questions liées au genre permet aux bailleurs de fonds d'identifier les lacunes ou les opportunités susceptibles d'avoir une incidence sur la capacité pour les hommes/garçons et pour les femmes/filles de bénéficier de manière équitable d'un programme ou d'une politique. Des analyses plus globales d'économie politique et de conflit, intégrant une dimension de genre, peuvent fournir de précieuses indications sur l'action réciproque des rapports de genre et des processus de renforcement de l'État, dans un contexte donné, et faire ressortir des solutions pour développer des programmes plus équitables, mieux ciblés et plus efficaces.

Encadré 1.1. Concepts clés : genre et égalité entre hommes et femmes (suite)

L'égalité entre hommes et femmes désigne un objectif ou une approche visant à réduire les disparités entre hommes et femmes dans les sphères sociale, politique et économique. Ce type d'approche doit s'appuyer, ce qui est le plus souvent le cas, sur des analyses des questions liées au genre pour mettre au point des stratégies qui bénéficient aux hommes et aux femmes. Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes implique toute une gamme d'actions sur le long terme et notamment l'intégration d'une analyse pertinente des questions liées au genre dans un ensemble de programmes et de politiques et le soutien direct à l'autonomisation politique, sociale et économique des femmes.

Les approches tenant compte des questions de genre intègrent les résultats d'une analyse consacrée aux différences liées au genre entre hommes/garçons et femmes/filles dans tous les aspects de la planification, de la conception et de la mise en œuvre des programmes, ainsi que de leur suivi et de leur évaluation.

Sources : El-Bushra, J. M. Lyytikäinen et S. Schoofs (2012), « Gender Equality and Statebuilding », Document d'orientation pour le Réseau international OCDE/CAD sur les conflits et les situations de fragilité; ONU Femmes (s. d.), page internet « Concepts and Definitions », www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm (consultée le 1^{er} juin 2013).

Renforcement de l'État

Les analyses les plus récentes sur lesquelles se fondent aussi bien le Document d'orientation de l'OCDE que le Rapport mondial sur le développement 2011 associent le renforcement de l'État à des processus de négociation politique entre les principaux détenteurs de pouvoir visant à dégager des intérêts communs et à convenir des dispositifs institutionnels au moyen desquels poursuivre ces intérêts. Au cœur du renforcement de l'État se trouve donc une sorte d'entente permanente entre les élites concernant les règles du jeu sous-jacentes. Celles-ci peuvent parfois se manifester par la rédaction d'une Constitution ou la signature d'un accord de paix en bonne et due forme mais se verront également reflétées dans des dispositifs moins formels et sans cesse contestés qui régissent l'accès au pouvoir politique, aux ressources économiques, aux emplois et aux positions sociales. Le renforcement de l'État constitue donc un processus en grande partie endogène et éminemment politique. Il se traduira différemment selon les contextes, mais il peut toujours gagner à être mis en œuvre par étapes : dans une situation d'après conflit, la priorité sera probablement de rétablir le contrôle du territoire et l'ordre politique sur la base d'institutions pouvant prétendre à un certain degré de légitimité et d'acceptation.

Le principal objectif du renforcement de l'État doit être la création d'institutions publiques efficaces, légitimes, responsables, qui garantissent la sécurité face aux menaces extérieures et apportent une solution pacifique aux conflits intérieurs, qui protègent les droits et fournissent des biens et des services publics essentiels. Historiquement, cela a pu constituer un défi immense et il est beaucoup plus facile de définir un objectif que de déterminer les moyens de le réaliser. Les processus du renforcement de l'État restent contestés et mal compris (voir par exemple North, 2009 ; Bates, 2001).

Encadré 1.2. Les trois aspects du cadre de l'OCDE pour le renforcement de l'État

1. *La configuration politique*, qui reflète l'accord implicite ou explicite (principalement entre les élites) sur les règles du jeu, la distribution du pouvoir et les *processus politiques* par lesquels l'État et la société sont liés.
2. *La capacité de l'État* à s'acquitter efficacement de ses fonctions principales et à fournir les services clés, et sa réactivité.
3. *Les attentes et les perceptions sociales* au sens large au sujet de ce que l'État doit accomplir, de la nature de la relation entre l'État et la société et la *capacité de la société à articuler des demandes* qui soient « entendues ».

Source : OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>.

Les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE), ayant fait l'objet d'un accord dans le cadre du New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles, identifient cinq domaines prioritaires en vue de favoriser la réalisation des ODM dans les États fragiles ou touchés par un conflit. Parallèlement aux nouvelles manières de s'engager prévues par le New Deal, les OCPRE prennent en compte un grand nombre des priorités et des principes essentiels à un renforcement de l'État effectif¹. Les cinq domaines prioritaires des OCPRE sont les suivants :

- **Légitimité politique** : encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits
- **Sécurité** : établir et renforcer la sécurité des personnes
- **Justice** : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice
- **Fondements économiques** : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance

- **Revenus et services** : gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables

Les OCPRE et le cadre de l'OCDE pour le renforcement de l'État s'étaient mutuellement et traitent souvent des mêmes questions prioritaires pour le renforcement de l'État. Les questions abordées dans les OCPRE sont similaires à celles abordées dans le cadre de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité. Néanmoins, ces questions ne prennent pas en compte, comme il convient, la dimension de genre et pourraient, à ce titre, être complétées (Cordaid, 2012). Intégrer la dimension de genre dans ces deux grandes stratégies de renforcement de l'État constitue donc une première étape essentielle pour aider des États à l'écoute, responsables envers les femmes comme envers les hommes. L'Annexe fournit des exemples concrets de la façon dont la dimension de genre peut être intégrée dans les OCPRE.

Que veut dire intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État ?

L'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État implique que les organismes bailleurs et les responsables politiques locaux reconnaissent combien les conflits, la consolidation de la paix et le renforcement de l'État constituent des processus différenciés selon les sexes. Cela suppose que les responsables des politiques tiennent compte, d'une part, des manières différentes dont les hommes et les femmes sont touchés par les conflits, les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, et d'autre part, des disparités entre les hommes et les femmes en termes de maîtrise des ressources et de prises de décision. Une telle perspective implique également de comprendre la façon dont les rôles assignés aux hommes et aux femmes, leurs identités et leurs rapports, influent sur les résultats du processus même de renforcement de l'État. Ce qui signifie notamment de reconnaître l'incidence des attentes sociales liées au fait d'être un homme (cf. encadré 1.3). L'analyse des questions liées au genre contribue à mettre au jour les modalités suivant lesquelles ces processus et institutions sont différenciés selon les sexes et constitue le point de départ pour identifier et réduire les disparités entre les hommes et les femmes.

Mais intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État signifie non seulement comprendre comment les actions et les programmes des bailleurs de fonds ont des conséquences différentes sur les hommes et les femmes, mais aussi promouvoir l'égalité des sexes dans ce domaine. Pour les bailleurs de fonds et les responsables politiques locaux, cela veut dire : définir des stratégies et des programmes qui cherchent à mettre en œuvre des règles du jeu équitables entre les hommes et les femmes dans les EFTC et qui soutiennent directement l'autonomisation des femmes dans les secteurs clés du renforcement de l'État. Il est néanmoins important que les personnes

chargées d'atteindre des objectifs en matière d'égalité des sexes reconnaissent qu'il s'agit là fondamentalement d'une question politique nécessitant une compréhension profonde des contextes et des dynamiques politiques locales et institutionnelles. Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes implique de prêter une attention toute particulière aux intérêts des femmes et des filles au sein de tout groupe social car les institutions officielles et informelles en vigueur (les « règles du jeu ») auront tendance, sinon, à les désavantager.

Encadré 1.3. Masculinités, conflit et renforcement de l'État après un conflit

Intégrer une dimension de genre signifie aussi reconnaître les manières dont les conflits, les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État façonnent et sont façonnés par les hommes et les masculinités (l'ensemble des caractéristiques ou rôles auxquels les hommes sont supposés correspondre dans un contexte historique et culturel donné). Ces constructions concernent chacun d'entre nous : les hommes comme les femmes tirent avantage ou souffrent des normes auxquelles on attend que les hommes se conforment dans la société.

Les hommes ont tendance à vivre mal le fait de ne pas parvenir à correspondre à ces attentes sociales de masculinité : en échouant, par exemple, à jouer les rôles de soutiens de famille, de chefs de famille et de dirigeants que les sociétés imposent comme des idéaux du succès masculin. Cette frustration peut se traduire par l'abus d'alcool, la consommation de drogues et des comportements violents socialement admis. L'incapacité à se hisser au niveau des normes sociales d'autorité et de domination masculines peut engendrer une violence accrue à l'égard des personnes sur lesquelles les hommes ont effectivement un pouvoir : les femmes et les enfants au sein des foyers.

Les spécificités des situations de conflit et d'après conflit alimentent souvent ces pressions et ces tensions sur les masculinités. Les conflits réduisent l'accès aux emplois prisés qui constituent en général un point d'ancrage solide du statut masculin et de l'identité masculine. Dans certains contextes, des interventions après un conflit en faveur de l'autonomisation des femmes menacent d'aggraver encore davantage ces sources de tensions. La violence armée renforce en général l'association entre masculinité, force physique et agressivité, ce qui peut accroître les risques de voir les frustrations déboucher sur des comportements violents.

Sources : Bouta, T., G. Frerks et I. Bannon (2005), *Gender, Conflict and Development*, Banque mondiale, Washington, DC.; Cahn, N. et F. Ní Aoláin (2010), « Gender, Masculinities and Transition in Conflicted Societies », Hirsch Lecture, *New England Law Review*, Vol. 44, Issue 1, George Washington University Law School, Washington, DC; Sweetman, C. (2013), « Introduction: Working with Men on Gender Equality », *Gender & Development*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-13.

Les raisons qui motivent l'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Dans le cadre de leur soutien aux processus de renforcement de l'État dans les EFTC, les bailleurs de fonds sont en général restés aveugles aux questions de genre, mettant l'accent sur la priorité que constituait, dans un premier temps, le rétablissement de l'ordre politique et social traditionnel. Ils y voient une condition préalable avant de poursuivre d'autres objectifs de développement et ne parviennent pas à reconnaître que les hommes et les femmes puissent vivre ces processus différemment. Plus récemment, les recommandations en matière de renforcement de l'État ont admis la nécessité d'une meilleure compréhension des rapports et des processus politiques à l'œuvre dans un contexte donné, de la façon dont ceux-ci sont influencés par les structures et les institutions sociales et économiques et des interactions entre la sécurité, la légitimité institutionnelle et le développement. De notre point de vue, la prise en compte des questions de genre est un aspect essentiel de cette approche plus large. Elle peut aider les responsables des politiques à identifier les opportunités pour promouvoir l'égalité des sexes tout en soutenant le renforcement de l'État, et cela en évitant les préjugés non intentionnels et en garantissant la suppression des obstacles structurels à l'engagement des femmes dans ces processus. L'intégration de la dimension de genre peut aussi les aider à élaborer des approches plus efficaces pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en reconnaissant comment des dynamiques politiques plus larges ont des répercussions sur ces approches.

Quatre arguments principaux plaident en faveur de l'intégration de la dimension du genre dans le renforcement de l'État :

i) L'égalité entre hommes et femmes et les droits des femmes sont des objectifs importants en eux-mêmes et les processus de renforcement de l'État offrent l'occasion de les poursuivre. La communauté internationale a adopté un certain nombre d'engagements essentiels qui reconnaissent la valeur intrinsèque de l'égalité des sexes et des droits des femmes en tant que droits humains, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et le Programme d'action de Pékin (1995). Concernant plus spécifiquement le renforcement de l'État, la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2000) a établi le droit des femmes à participer aux processus de renforcement de l'État et l'importance de l'égalité de participation des hommes et des femmes à tous les aspects de la prévention et du règlement des conflits ainsi que de la reconstruction après les conflits. Depuis la mise en place de ce programme d'action fondé sur la résolution 1325, le Conseil de sécurité a adopté toute une série de résolutions consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité appuyant ces principes (résolutions 1820, 1888, 1889, 1960 et 2106). La communauté internationale a un rôle crucial à jouer dans la défense et la protection de

ces droits ainsi que d'autres droits humains universels, y compris dans des contextes tels que les EFTC où les défis sont particulièrement aigus.

Les premiers temps du processus du renforcement de l'État peuvent donner l'occasion de faire progresser les droits des femmes et d'agir sur les rapports de genre. En effet, au lendemain d'un conflit violent et lors des premières étapes du renforcement de l'État, les rapports de pouvoir sont souvent mouvants, ce qui ouvre le champ au débat et à la négociation sur les questions fondamentales liées au pouvoir, à l'autorité et à la répartition des ressources. Ces circonstances sont propices à la progression des droits et des intérêts des femmes et à l'accélération de la refonte des institutions et de la réforme des pratiques pour favoriser une plus grande égalité des sexes. De telles opportunités s'ouvrent, par exemple, lors de la négociation de règlements de paix ou la rédaction de constitutions formelles ; elles sont aussi le fruit du soutien aux revendications politiques des femmes et d'une mobilisation pour la paix. De même que la Seconde Guerre mondiale a permis de faire évoluer la division du travail entre les sexes, les processus de paix dans des pays tels que le Rwanda et le Népal ont contribué à ce que les femmes soient traitées sur un pied d'égalité dans la vie politique.

ii) Les approches tenant compte de la problématique du genre contribuent à la réalisation des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État fixés au niveau international. L'objectif fondamental du renforcement de l'État doit être la mise en place d'un État légitime, à l'écoute et redevable envers tous ses citoyens. Or s'attaquer à l'exclusion et à la marginalisation des femmes et des filles constitue une condition essentielle pour atteindre cet objectif global. Dans le même temps, la prise en compte de la problématique du genre peut contribuer à la réalisation des objectifs en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Par exemple, dans le domaine de la sécurité, qui constitue l'un des cinq OCPRE, il est rarement reconnu qu'au-delà de la définition étroite que recouvre l'expression « sécurité publique », la sécurité comporte de multiples aspects auxquels des réponses nuancées doivent être apportées. L'insécurité est vécue différemment par les femmes et les hommes, qui n'éprouvent pas les mêmes besoins et ne formulent pas les mêmes priorités concernant les conditions de sécurité et l'accès à la sécurité. Les femmes et les filles sont confrontées à des menaces spécifiques en matière de sécurité, liées à la violence sexuelle et à la violence domestique, et leur accès à la sécurité est entravé par des obstacles spécifiques. Afin de mettre en place des réponses efficaces dans le cadre de programmes tenant compte de toute la gamme des menaces qui pèsent sur la sécurité dans les situations de conflit et de fragilité, il est crucial de comprendre les liens complexes entre insécurité et inégalité homme-femme.

Si les femmes et les enfants constituent la grande majorité des victimes de la violence fondée sur le genre, du fait de l'inégalité de leur statut social, il est important de reconnaître et de prendre en compte que les hommes sont aussi victimes de violence fondée sur le genre, notamment de violence sexuelle, par exemple de viol, de mutilation sexuelle ; ils sont parfois aussi forcés à commettre un viol, à s'enrôler et à perpétrer des massacres liés au sexe. Les hommes ont le droit d'être protégés contre ces violences. Chercher à y remédier ainsi qu'aux traumatismes qui leur sont associés peut aussi contribuer à faire diminuer les violences sexistes à l'égard des femmes et des filles (Carpenter, 2006).

Les inégalités entre les sexes constituent également un facteur de conflits. Il est essentiel d'être conscient de ces liens pour concevoir des interventions efficaces qui bénéficient aux hommes comme aux femmes et atténuent les conflits. Au Soudan du Sud par exemple, l'économie fondée sur la dot et la fréquence des vols de bétail ont des effets négatifs sur les femmes et les filles ; elles déclenchent, en outre, des conflits et la violence au sein des communautés et entre les communautés (voir chapitre 3, encadré 3.1).

iii) Une bonne compréhension des dynamiques de genre dans les processus de renforcement de l'État est essentielle pour éviter des répercussions négatives sur les femmes et les filles. Les interventions en faveur du renforcement de l'État qui n'intègrent pas de dimension de genre peuvent avoir des effets négatifs sur les femmes et les filles. Les analyses des questions liées au genre sont essentielles dans le cadre des approches qui cherchent à « ne pas nuire² », aidant les bailleurs de fonds à comprendre les éventuelles répercussions directes et indirectes de leurs interventions sur la vie des hommes et des femmes. Pour protéger et faire respecter les droits et les intérêts des femmes, il est particulièrement important de comprendre la nature des interactions et des rapports entre les femmes et l'État et la médiation jouée à cet égard par les institutions religieuses, coutumières ou d'autres institutions informelles (Castillejo, 2011 ; Cornwall et al., 2011). Les bailleurs de fonds risquent de nuire involontairement, par exemple si, faute de défendre les droits des femmes dans les négociations de paix ou les réformes constitutionnelles, ils contribuent à faire reculer, en fin de compte, les droits des femmes par rapport à la période précédant le conflit. L'Égypte et la Libye, au lendemain du Printemps arabe, présentent des exemples récents de nouveaux gouvernements qui ont rapidement pris des mesures pour restreindre les droits des femmes.

Les bailleurs de fonds risquent de continuer à ancrer des pratiques discriminatoires s'ils plaident pour des approches de « légitimité fondée » sans avoir analysé l'impact des institutions coutumières sur les femmes dans un contexte particulier. L'absence d'approche sensible à la dimension de genre peut contribuer à exacerber les tensions. L'un des aspects qui a été maintes

fois souligné est le risque de retour de bâton contre les femmes et les filles dans des situations où les programmes en faveur des droits des femmes et de l'égalité homme-femme sont mis en œuvre sans prendre en compte leurs effets sur des membres de la communauté masculine et sans avoir pris des mesures pertinentes pour les associer au processus. Un accroissement des phénomènes de violence domestique a ainsi pu accompagner des programmes d'autonomisation économique des femmes qui, lors de leur élaboration, avaient omis d'analyser l'impact des interventions sur les rapports de genre au sein des foyers et des communautés (voir encadré 3.3.).

iv) Il existe des interactions mutuelles complexes entre le renforcement de l'État et le développement ; les questions d'égalité homme-femme jouent un rôle important dans ces deux processus. De meilleurs résultats en termes de développement constituent à la fois un objectif et une partie intégrante du processus du renforcement de l'État. Un ensemble de données fiables démontre que l'égalité homme-femme peut conduire à de meilleurs résultats en termes de développement (Banque mondiale, 2011). Il est important, en particulier, de lutter contre la mortalité maternelle, d'éliminer les discriminations liées au genre dans l'éducation et de réduire les inégalités d'accès aux opportunités économiques. Des mesures ciblées en faveur des femmes permettant, par exemple, de renforcer leur accès aux facteurs de production agricoles et aux services de vulgarisation, de protéger leurs droits fonciers, de leur proposer une formation ou de mieux les associer aux programmes de création d'emplois soutiendraient les économies d'après conflit et la croissance globale tout en améliorant la situation sanitaire et en subvenant aux besoins des ménages. En résumé, « la parité homme-femme est un atout pour l'économie » (Banque mondiale, 2011 : 3) qui permet d'accroître la productivité et, de manière générale, d'améliorer les résultats en termes de développement ainsi que de contribuer à des processus de décision plus représentatifs dans les sociétés. Il est important que les responsables des politiques, engagés dans des processus de renforcement de l'État dans les EFTC, ne perdent pas de vue la possibilité de poursuivre des objectifs d'égalité homme-femme par le biais d'une large gamme de politiques publiques, relevant notamment de mesures macro-économiques et de la gestion des ressources naturelles.

En dépit de ces arguments convaincants et du nombre toujours plus important de publications sur les diverses manières dont les situations de conflit et d'après conflit se répercutent sur les femmes et les filles, nous ne disposons encore aujourd'hui que de rares données sur les types d'actions qui fonctionnent s'agissant d'intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État et sur les raisons de leur succès ; nous disposons, en particulier, de peu d'orientations sur la séquence optimale de mise en œuvre des activités en faveur de l'égalité homme-femme ou sur leur hiérarchisation³. Il est par conséquent nécessaire de créer une base d'informations pour

renforcer les processus d'élaboration des politiques locales et les pratiques des bailleurs sans surcharger l'agenda dans les EFTC.

Toutefois, les responsables des politiques doivent aussi faire preuve de sens stratégique face aux défis que représente la défense de l'égalité des sexes et des droits des femmes dans les EFTC. En effet, dans ce contexte, peu d'institutions gèrent les conflits violents, fournissent des biens et des services publics ou défendent les droits des citoyens avec l'efficacité requise. Le renforcement de l'État est un processus politique intérieur qui nécessite la collaboration de groupes puissants. Afin de pouvoir recueillir une large adhésion, les institutions officielles doivent tenir compte des normes sociales informelles et des réalités politiques. La capacité qu'ont les acteurs extérieurs de comprendre et d'influer sur ces processus locaux reste souvent très limitée. En outre, les rôles assignés aux hommes et aux femmes et les rapports de genre imprègnent le tissu culturel de la société et résistent au changement, en particulier lorsque celui-ci est imposé par des acteurs extérieurs. Le chapitre suivant examinera quelques uns de ces enjeux de manière plus détaillée.

Notes

1. Pour en savoir plus sur le New Deal et ses principaux éléments, voir New Deal (2013).
2. La sensibilité aux situations de conflit et « ne pas nuire » sont des principes clés sous-jacents qui guident l'action des bailleurs de fonds dans les EFTC. Voir OCDE (2007).
3. Voir, par exemple, El-Jack (2003), Naraghi Anderlini (2010), Bouta et al. (2005), Rehn et Sirleaf (2002).

Bibliographie

- Banque mondiale (2011), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, Banque mondiale, Washington, DC
- Bates, R.H. (2001), *Prosperity & Violence: The Political Economy of Development*, W.W. Norton & Company, New York.
- Bouta, T., G. Frerks et I. Bannon (2005), *Gender, Conflict and Development*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Cahn, N. et F. Ní Aoláin (2010), « Gender, Masculinities and Transition in Conflicted Societies », Hirsch Lecture, *New England Law Review*, Vol. 44, Issue 1, George Washington University Law School, Washington, DC.
- Carpenter, C.R. (2006), « Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations », *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 1, pp. 83-103.
- Castillejo, C. (2011), *Building a State that Works for Women: Integrating Gender into Post-conflict Statebuilding*, FRIDE, Madrid.
- Cornwall, A., J. Erdström et A. Greig (2011), *Men and Development: Politicizing Masculinities*, Zed Books Ltd, London.
- El-Bushra, J., M. Lyytikäinen et S. Schoofs (2012), « Gender Equality and Statebuilding », Document d'orientation pour le Réseau international OCDE/CAD sur les conflits et les situations de fragilité.
- El-Jack, A. (2003), *Gender and Armed Conflict: Overview Report*, BRIDGE/ Institute of Development Studies (IDS), Brighton.
- Naraghi Anderlini, S. (2010), *World Development Report (WDR) Gender Background Paper*, Banque mondiale, Washington, DC.
- New Deal (2013), site internet du New Deal, www.newdeal4peace.org, consulté le 4 octobre 2013.
- North, D.C. et al. (2009), *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCDE (2007) Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations, OECD CAD, Paris, www.oecd.org/dac/fragilestates/43463433.pdf.
- OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Lignes directrices et

ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>.

Rehn, E. et E. Johnson Sirleaf (2002), *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes (aujourd'hui ONU Femmes), New York

Sweetman, C. (2013), « Introduction: Working with Men on Gender Equality », *Gender & Development*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-13.

ONU Femmes (s.d.), « Concepts and Definitions » page internet, www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm, consultée le 1^{er} juin 2013.

Chapitre 2

Défis et contraintes des approches internationales actuelles en matière d'intégration d'une dimension de genre au renforcement de l'État

Le chapitre 2 présente les défis affrontés par les donateurs pour intégrer une dimension de genre dans les programmes de renforcement de l'État. Il conclut que nombre de ceux-ci sont liés au contexte plus large de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État dans des situations de fragilité et reflètent par conséquent les tensions et les choix auxquels sont confrontés les donateurs dans la plupart des programmes de soutien à ces processus. Ce chapitre souligne également une série de contraintes limitant la capacité des organismes bailleurs à gérer ces problèmes contextuels.

Défis liés au contexte plus large de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État dans des États fragiles ou touchés par un conflit

Nombre de défis qui se posent en matière de relations et d'inégalités entre les sexes dans ces contextes sont communs aux programmes plus larges de soutien aux processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. La promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans des situations de fragilité ou de conflit peut être particulièrement complexe car elle exige des réformes sociales, politiques, économiques et institutionnelles de fond que les bailleurs peuvent avoir du mal à comprendre et à influencer. De surcroît, ces environnements sont souvent caractérisés par des obstacles et oppositions profondément enracinés à l'engagement des femmes dans le renforcement de l'État, ainsi que par des inégalités structurelles. Par suite, hommes et femmes ne bénéficient pas de la même manière ni dans la même mesure de ces processus. Lorsqu'ils s'efforcent d'intégrer la problématique homme-femme dans leurs programmes de renforcement de l'État, les donateurs sont fréquemment confrontés à divers défis contextuels dont certains sont mis en lumière ci-dessous.

Concilier les tensions entre les engagements normatifs internationaux et les réalités et priorités politiques locales : Comme on l'a noté ci-dessus, il existe un programme normatif précis qui guide les engagements internationaux des donateurs en matière d'égalité entre les sexes. Suivre ce programme dans des contextes où rares sont les citoyens qui jouissent de droits formels est particulièrement contraignant. De plus, il est souvent en conflit avec les intérêts et valeurs de détenteurs d'un pouvoir social, politique, économique ou militaire qui sont des acteurs clés dans la négociation d'accords de paix et de règlements constitutionnels. En outre, l'égalité homme-femme peut être considérée ou définie comme un produit d'importation occidentale qui n'est pas adapté à la culture ou la société locale. Poursuivre des objectifs d'égalité entre les sexes en faisant pression en faveur d'un alignement des systèmes juridiques officiels sur les normes internationales peut s'avérer inefficace ou contreproductif si les réformes ne sont pas non plus en accord avec les intérêts et valeurs de puissants acteurs locaux. Cependant, les organisations locales de défense des droits des femmes peuvent parfaitement posséder de l'expérience en matière de plaider pour la participation des femmes aux processus décisionnels politiques. Elles peuvent faire valoir que leur plaidoyer en faveur des droits de l'homme n'est pas un produit d'importation occidentale mais un mouvement populaire qui a toute sa place dans un processus de paix ou un débat constitutionnel. Les donateurs doivent ménager pour ces organisations de la société civile un espace leur permettant de faire pression comme bon leur semble en faveur de leurs programmes d'action.

Même s'il existe un fossé entre la consécration des droits des femmes dans des arrangements constitutionnels et juridiques officiels et leur mise en œuvre

effective, des dispositions formelles peuvent constituer un axe important autour duquel des groupes locaux de femmes et d'autres parties prenantes pourront ensuite s'organiser. Elles peuvent constituer un point d'entrée important pour faire prévaloir des exigences ultérieures et faire progresser les efforts dans le sens d'évolutions à plus long terme des dynamiques de pouvoir.

Gérer les compromis perçus comme tels entre la stabilité à court terme et l'objectif à plus long terme de la promotion de l'inclusion et de l'égalité entre les sexes : Dans un contexte de post-conflit immédiat, la priorité la plus urgente est l'établissement de la paix. Ce processus est susceptible d'impliquer un marchandage pour régler les différends entre les élites en concurrence et peut être au détriment d'autres objectifs, du moins à court terme. En effet, les décideurs locaux et internationaux procèdent à des choix entre la stabilité politique et d'autres objectifs de développement. Leur gestion constitue un défi inhérent aux processus de renforcement de l'État. Une stratégie possible pour les donateurs consiste à utiliser l'analyse des questions de genre et l'analyse d'économie politique pour déterminer les possibilités de promouvoir les intérêts et droits des femmes et d'assurer leur sécurité à court terme, tout en reconnaissant que la promotion de l'égalité homme-femme implique une transformation sociétale à plus long terme. Par exemple, des acteurs internationaux peuvent avoir la possibilité de plaider en faveur de l'inclusion de droits formels dans les constitutions, ou de la participation des femmes aux processus de consolidation de la paix. Outre le défi consistant à trouver un équilibre entre stabilité et inclusion, des inquiétudes légitimes quant à la surcharge d'un agenda déjà contraignant peuvent également amener les bailleurs à adopter des approches ignorant la dimension du genre. Les hommes tout autant que les femmes apprécient généralement la stabilité dans les situations post-conflit. Cependant, les bailleurs doivent examiner en quoi les interventions qu'ils soutiennent touchent et engagent différemment les femmes ou sont susceptibles d'exacerber ou d'enraciner des inégalités existantes entre sexes.

Se frayer un chemin entre les institutions informelles¹ qui forment et régulent les rôles, responsabilités et opportunités des hommes et des femmes : Si les processus de renforcement de l'État ont eu tendance à se concentrer sur la réforme de structures et d'institutions étatiques officielles, les donateurs sont de plus en plus conscients de la nécessité de connaître les « règles du jeu » informelles et de s'y adapter. Dans les EFTC, les rapports de pouvoir informels et les arrangements de clientélisme personnalisé exercent une grande influence sur le fonctionnement des institutions officielles. En outre, les structures de gouvernance informelles et coutumières sont souvent celles qui sont les plus proches du quotidien des gens. Un nombre croissant de travaux de recherche plaident en faveur d'un enracinement des structures étatiques dans des valeurs ou institutions informelles implantées localement comme étant le meilleur moyen de soutenir une action collective efficace

visant à créer des biens et services publics². Ces structures sont cependant souvent susceptibles de marginaliser les femmes, en particulier en ce qui concerne le droit de la famille et la violence à l'encontre des femmes.

Il est indispensable de connaître ces institutions informelles et de s'y adapter pour apporter un soutien qui ne facilite pas seulement des avancées formelles en matière de droits des femmes telles que des quotas ou une nouvelle législation en faveur de l'égalité entre les sexes mais contribue également à traduire ces progrès en changements significatifs dans la vie quotidienne des femmes. Par exemple, des lois officielles contre la violence sexuelle et domestique à l'égard des femmes ne se traduiront pas par des bénéfices correspondants pour la sécurité des femmes tant que les hommes et les femmes percevront la violence à l'égard des femmes comme un comportement adéquat et/ou une expression « naturelle » de l'identité masculine. Pour apporter une réelle différence dans la vie des femmes, les changements formels doivent donc s'accompagner d'efforts soutenus pour comprendre, contribuer à orienter, et contester des règles socialement prescrites et informelles.

Une autre dimension de ce défi consiste à explorer les structures de gouvernance informelles et coutumières qui tendent à avoir un fort impact sur la vie des hommes et des femmes dans les EFTC (cf. également le chapitre 3). Pour que les droits constitutionnels des femmes deviennent réalité, la compétence de l'État doit s'étendre à moyen et long terme à des domaines actuellement couverts par le droit coutumier. Cependant, les donateurs ne doivent pas présumer que les arrangements coutumiers sont toujours contraires aux besoins et intérêts des femmes. Les institutions informelles sont souvent plus accessibles et familières aux femmes car elles sont dans bien des cas ancrées dans la vie communautaire (El-Bushra, Lyttikäinen et Schoofs, 2012). Les institutions informelles peuvent procurer un sentiment important d'appartenance et faire partie de ces systèmes peut apporter une sécurité et un soutien qui ne sont pas toujours accessibles par le biais de canaux plus officiels. Elles peuvent aussi dispenser une justice plus rapide que des systèmes juridiques officiels lents. Les responsables des politiques doivent donc formuler des jugements très spécifiques au contexte, fondés sur une analyse de l'impact que toute réforme des institutions officielles et informelles est susceptible d'exercer sur les femmes et les hommes, et évaluer la meilleure option possible compte tenu de la situation.

Comprendre les facteurs de résistance aux réformes en matière d'égalité des sexes : Dans le cas d'institutions informelles, la résistance à la réforme peut avoir une série de raisons, qui ne sont pas toutes liées aux droits des femmes en tant que tels. En effet, les droits des femmes peuvent se trouver enfermés dans des problèmes politiques plus larges tels que l'attribution des terres ou les relations entre communautés (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1. Résistance aux droits des femmes au Burundi et en Sierra Leone

Des recherches menées au Burundi ont révélé que l'opposition du gouvernement à un projet de loi sur les droits de succession des femmes n'était pas fondée en premier lieu sur le désir de préserver la tradition patriarcale. Les élites redoutaient surtout que la répartition des terres patrimoniales entre fils et filles n'exacerbe les pressions déjà existantes sur de rares ressources foncières, ce qui menacerait les pratiques des élites en matière de distribution des terres à des fins clientélistes et risquerait d'entraîner une insécurité. De même, des chefs locaux en Sierra Leone ont résisté lorsque le gouvernement a octroyé aux femmes des droits formels en matière de mariage, de divorce, d'héritage et de violence domestique, et de nombreux tribunaux de chefferie ont continué à appliquer le droit coutumier qui régissait auparavant ces questions. Toutefois, là encore, la motivation première n'était pas leur attachement à la « tradition », mais plutôt la restriction de leur capacité de lever des recettes au moyen d'amendes et d'autres paiements liés à ces questions traditionnellement tranchées de manière informelle et par le truchement de tribunaux coutumiers.

Sources : Castillejo, C. (2011), Building a State that Works for Women: Integrating Gender into Post-conflict Statebuilding, FRIDE, Madrid.

Il importe également de reconnaître qu'hommes et femmes perpétuent les inégalités entre les sexes. Par exemple, certaines femmes ont accès aux ressources, au pouvoir ou à une protection par l'intermédiaire des hommes de leur famille et cherchent à préserver ces avantages en maintenant des rôles masculins et féminins rigides. Certaines femmes peuvent aussi sanctionner d'autres femmes pour avoir transgressé les limites de ce qui est perçu comme un comportement féminin acceptable – par exemple en soutenant des sanctions pour des femmes qui se portent candidates à des charges publiques ou parlent ouvertement d'expériences de violence au foyer. Tout cela fait ressortir la nécessité que les donateurs soient plus conscients des facteurs sous-jacents de résistance à l'égalité entre les sexes afin de pouvoir identifier les points d'ancrages les plus appropriés et les agents clés du changement. Pour remédier aux inégalités entre les sexes en matière de renforcement de l'État, il faut aborder les rapports entre les groupes d'hommes et de femmes et au sein de ceux-ci, au lieu de se contenter de hiérarchiser ou de cibler les besoins des femmes.

Reconnaître et s'engager effectivement auprès d'une grande diversité de mouvements et voix de femmes : Collaborer avec les organisations et réseaux de femmes est une stratégie importante pour veiller à ce que les

questions d'égalité entre les sexes et les droits des femmes soient intégrés dans les processus de renforcement de l'État. Les organisations féminines locales connaissent souvent le terrain politique et savent traiter efficacement avec les institutions officielles et informelles qu'elles rencontrent. Toutefois, il existe toujours une hétérogénéité de voix dans n'importe quelle société (voir encadré 2.2). Il n'y a pas toujours un seul agenda commun sur lequel les acteurs extérieurs puissent s'aligner. Les groupes les plus visibles sont souvent fondés sur le capital et incluent des femmes appartenant à l'élite qui n'ont pas forcément de liens forts avec les communautés locales. Ils ne sont pas non plus toujours comptables ni représentatifs vis-à-vis des mandats qu'ils prétendent représenter. Les donateurs doivent donc tenir compte des questions de représentativité lorsqu'ils décident des organisations à soutenir. Ils peuvent également avoir à prendre une décision épineuse sur l'opportunité d'adopter une position politique souvent controversée en faveur de groupes progressistes, laïcs, en vue de faciliter un débat interne paisible entre groupes, ou de n'apporter de soutien que dans les domaines où il existe un consensus clair entre les groupes. Les donateurs doivent être conscients de la réalité de programmes d'action concurrents en matière de droits des femmes et veiller à ne pas saper ou privilégier involontairement un groupe ou un ensemble de voix par rapport à d'autres.

Encadré 2.2. La diversité entre les mouvements de femmes au Népal

Au Népal, un mouvement féminin divers et protéiforme est en formation depuis les années 1990. Des femmes *Dalit* s'organisaient autour de discriminations liées à leur caste; des femmes *Mahdesi* autour de l'exclusion au regard de la classe, de leur langue et de pratiques coutumières spécifiques telles que la dot et le *ghumto* (le voile) et des femmes *Janajati*, moins touchées par des pratiques religieuses et culturelles discriminatoires ont fait de l'éducation, de la santé et de l'emploi leurs priorités. Les différents agendas des femmes peuvent donc empiéter sur d'autres agendas politiques et identités de groupes, et les donateurs doivent prendre en compte toute la diversité de ces voix lorsqu'ils décident des organisations et des priorités qu'ils vont soutenir.

Source : IDEA (2012), *Women Members of the Constituent Assembly : A study on contribution of women in constitution making in Nepal*. Kathmandu : Women's Caucus, Constituent Assembly Secretariat, Nepal Law Society.

Défis liés aux contraintes opérationnelles et organisationnelles des organismes donateurs

Outre les défis contextuels examinés ci-dessus, un certain nombre de facteurs liés aux structures opérationnelles et organisationnelles des organismes donateurs peuvent également entraver les efforts pour intégrer une perspective de genre à leurs travaux sur les processus de renforcement de l'État. Si des progrès importants ont été enregistrés pour intégrer les questions d'égalité homme-femme dans les travaux de développement au cours des années passées, les difficultés sont bien documentées³. Dans les EFTC, nombre de ces défis opérationnels sont amplifiés. Ces contextes spécifiques souffrent souvent d'une capacité institutionnelle réduite, d'une surcharge de travail du personnel de programme qui tente de concilier des agendas concurrents et des cycles de programmation courts avec des priorités rapidement changeantes. Ce chapitre présentera certains de ces défis de manière plus détaillée.

Les outils analytiques sont dépourvus d'une dimension de genre et le personnel manque de compétences en matière d'analyse des questions de genre : Le personnel qui travaille au renforcement de l'État est rarement formé en analyse de genre et la plupart des analyses de conflits politiques ou de cadres analytiques économiques ne prennent pas en compte la dimension du genre. Les donateurs présument souvent qu'une approche soucieuse de l'égalité des sexes promeut la participation des femmes. Cependant, cette approche offre une grille d'analyse sur l'accès différent des femmes au pouvoir, aux ressources et aux débouchés. Cette grille aide à définir la manière dont les règles du jeu peuvent être uniformisées. Les acteurs internationaux ont tendance à ajouter à leurs programmes quelques activités spécifiques aux femmes mais sans forcément comprendre le rôle des hommes et en quoi les inégalités entre sexes sont enracinées dans le contexte politique plus large. En conséquence, les dynamiques d'insécurité et de vulnérabilité parmi les hommes et les jeunes garçons et leur impact risquent d'être négligées. La réalisation d'une simple analyse de genre ne comblera pas ces lacunes. Les analyses d'économie politique et les analyses de conflits doivent également inclure la dimension du genre.

Absence d'une base de données solide : En dépit de l'attention accrue portée aux questions d'égalité homme-femme dans le cadre de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État, il n'a pas été réalisé d'investissements suffisants pour constituer une base de données solide sur laquelle fonder l'élaboration des politiques et des programmes en la matière. Faute d'éléments solides relatifs aux stratégies qui ont été les plus efficaces pour soutenir un renforcement de l'État sensible aux questions de genre et à l'impact cumulé de ces interventions sur les processus généraux de renforcement de l'État, il peut être difficile de convaincre les responsables des politiques de fixer des priorités et d'investir les ressources nécessaires. Cette lacune tient notamment

à la complexité et au caractère à long terme de la transformation du rôle et des relations des hommes et des femmes ainsi qu'au fait que bon nombre d'initiatives se déroulent au niveau local est restent donc peu documentées. De plus, eu égard aux pressions en faveur d'une définition des politiques fondée sur des éléments concrets ainsi qu'aux exigences du public portant sur une responsabilisation accrue en matière de dépenses de développement, du fait de cette limite, une programmation liée au genre pourrait être jugée inefficace et indésirable. Pour remédier à ce problème, il faut investir davantage de ressources dans des recherches comparatives systémiques et inclure des cadres de suivi et d'évaluation rigoureux et sensibles au genre dans toute la programmation du renforcement de l'État.

Marginalisation des programmes relatifs à l'égalité des sexes : De nombreux pays donateurs disposent d'une panoplie de politiques et de directives, notamment les Plans d'action nationaux sur la résolution 1325 du CSNU, qui soulignent en détail la nécessité d'accorder la priorité aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes dans leurs activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Toutefois, dans bien des cas, ceux-ci ont tendance à être insuffisamment intégrés dans la politique plus large de paix et de sécurité et sont souvent considérés comme des engagements distincts ou restent marginalisés dans des ministères des droits de la femme ou de la parité dépourvus de ressources. Par suite, les questions d'égalité des sexes ne parviennent que rarement sur la liste des priorités stratégiques. Lorsqu'elles sont traitées, c'est souvent dans le cadre de programmes distincts axés sur la violence sexuelle ou les questions de santé plutôt que dans celui de la gouvernance ou des interventions liées à la sécurité. Des indicateurs sensibles au genre sont parfois inclus dans les cadres logiques ou les cadres de suivi utilisés pour évaluer le succès des programmes de renforcement de l'État. Cependant, ils sont souvent centrés sur le nombre de femmes participant à un projet et non pas sur des changements profonds des rôles et des relations des hommes et des femmes, dont la mesure est plus complexe et contraignante.

Des ressources et une reddition de comptes limitées pour l'intégration de la perspective du genre dans le renforcement de l'État : La reddition de comptes aux niveaux national et international pour la mise en œuvre de tout engagement normatif portant sur l'égalité entre les sexes est pratiquement inexistante et les ressources allouées par les gouvernements et les organisations internationales ne sont généralement pas à la hauteur des tâches à accomplir. Bien que certains efforts soient déployés pour contrôler la mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU et que la plupart des pays rendent compte régulièrement sur la Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), l'absence de mécanismes de reddition de comptes a été soulignée à maintes reprises comme une lacune dans l'action des Nations Unies et des donateurs⁴. Une récente étude d'ONU Femmes (Cueva et al., 2012) fait ressortir un manque criant d'analyses des

questions de genre et d'enveloppes destinées aux besoins des femmes dans certains budgets sectoriels – notamment en matière de redressement économique, d'infrastructures, de sécurité et d'état de droit – en dépit de l'engagement pris par le système des Nations Unies, dans le plan en sept points pour la prise en compte de la problématique homme-femme dans la consolidation de la paix, d'affecter 15% des fonds destinés à la consolidation de la paix à l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. En analysant le financement des membres du CAD alloué à l'égalité entre les sexes dans les États fragiles et touchés par des conflits, le CAD-OCDE a établi que dans l'ensemble, la dimension d'égalité homme-femme n'est prise en compte que dans 20% de l'aide allouée à la paix et la sécurité dans les États fragiles. Ce chiffre tombe à 10% dans le cas des initiatives en matière de gestion et de réforme du système de sécurité (OCDE, 2010).

La volonté politique à haut niveau fait défaut parmi les donateurs :

Les organismes donateurs et d'autres institutions mondiales ont des cultures institutionnelles différenciées selon le sexe. Leurs partis pris peuvent influencer sur l'étendue du soutien qu'ils sont prêts à apporter aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes, et définir leur mode opératoire dans les EFTC (El-Bushra, Lyytikäinen et Schoofs, 2012). Ils ont également du mal à montrer l'exemple. Le fait que les pays donateurs envoient souvent surtout un personnel international masculin aux négociations de paix et que ce soient des hommes qui occupent la grande majorité des postes de responsabilité internationaux peut également entamer la crédibilité des exigences internationales en matière de parité dans le pays bénéficiaire. La responsabilité d'intégrer les questions de genre tend à reposer sur les épaules de conseillers pour les questions d'égalité entre les sexes. Ceux-ci peuvent avoir du mal à influencer les agents clés du changement occupant des postes élevés au sein d'organisations, d'institutions et d'administrations du fait de leur statut généralement subalterne et de leur accès restreint à ces derniers ainsi que de leur manque de contacts avec eux. L'ensemble du personnel doit avoir la responsabilité et la capacité d'intégrer une dimension de genre, les experts en matière d'égalité homme-femme jouant un rôle essentiel de soutien et de ressource technique. Une impulsion donnée au plus haut niveau au sein d'une organisation est cruciale pour accroître la visibilité des questions d'égalité homme-femme. Des mécanismes de reddition de comptes pour les responsables de haut niveau favorisent également une meilleure réactivité face à ces défis.

Il peut également exister un hiatus entre donateurs et acteurs au niveau communautaire : Les donateurs peuvent avoir du mal à toucher les acteurs non étatiques, notamment les organisations œuvrant au niveau local et à coopérer avec eux. Ils se focalisent généralement sur la réforme au niveau étatique et national, en partie du fait d'hypothèses normatives quant aux formes appropriées d'ordre politique ; d'une connaissance limitée du rôle des acteurs non étatiques dans les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État ; et d'outils, de capacités et de procédures

opérationnelles conçus pour soutenir l'État central (Demney, 2012 ; Derks, 2012). Par suite, certains points d'ancrage pour aborder l'égalité entre les sexes et assurer la participation et l'intégration aux processus de renforcement de l'État par le biais des structures locales et communautaires risquent d'être négligés. En particulier, les institutions informelles qui définissent les rôles et relations des hommes et des femmes sont souvent hors de la portée ou du champ d'application des programmes des donateurs. Ces programmes ont plutôt tendance à se concentrer sur la sphère officielle, notamment la réforme parlementaire, l'appui aux ministères, services et commissions du pays consacrés aux femmes ou à la formation à l'égalité entre les sexes pour les représentants politiques. Pour pouvoir appuyer ces processus de changement endogènes, les donateurs doivent avoir accès aux initiatives locales destinées à autonomiser les femmes et à transformer les rôles dévolus aux hommes et aux femmes. Même lorsqu'il y a engagement, il peut ne pas s'effectuer avec les bons groupes, ou ne pas être assez soutenu pour permettre une démultiplication, en sorte qu'un réel changement puisse intervenir. Ce problème est également commun à d'autres programmes de consolidation de la paix et de renforcement de l'État au niveau local.

Collectivement, ces contraintes dissuadent d'accorder la priorité aux questions liées à l'égalité homme-femme dans les processus de renforcement de l'État et contribuent ainsi à l'impression largement répandue que les considérations liées au genre peuvent être traitées après avoir réglé d'autres questions jugées plus urgentes. Les donateurs n'ont également aucune incitation ni aucune obligation de rendre des comptes s'agissant de l'adoption de réformes institutionnelles qui leur permettraient d'opérer dans une optique plus locale et plus politique. Les défis opérationnels peuvent compliquer encore plus la tâche aux donateurs pour affronter et résoudre les défis contextuels mis en lumière au chapitre 2.

En dépit de ces contraintes et sans exclure la nécessité d'une réforme substantielle de la manière dont les donateurs abordent les questions d'égalité des sexes et de renforcement de l'État, il est possible d'améliorer leurs réponses et de tirer un parti optimal de tous les types de programmes qui sont mis en œuvre. Le chapitre suivant abordera certains de ces points d'ancrages stratégiques en utilisant le cadre des Objectifs en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

Notes

1. Les institutions informelles sont définies dans ce document comme des règles socialement partagées, généralement non écrites, qui sont créées, communiquées et appliquées en dehors des canaux officiellement approuvés. Cf. par exemple Helmke and Levitsky (2004).
2. Cf. par exemple Booth (2012).
3. Pour de récentes évaluations des progrès et défis en matière d'intégration de la dimension de genre depuis la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Pékin, en 1995, cf. par exemple Sweetman (2012).
4. Par exemple, voir les travaux d'organisations telles que PeaceWomen (2013), Global Network of Women Peacebuilders (2013) et WO=MEN, Dutch Gender Platform (2013).

Bibliographie

- Booth, D. (2012), *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*, Synthesis Report of the Africa Power and Politics Programme (APPP), Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Castillejo, C. (2011), *Building a State that Works for Women: Integrating Gender into Post-conflict Statebuilding*, FRIDE, Madrid.
- Cueva, H. et al. (2012), « What Women Want: Planning and Financing for Gender-Responsive Peacebuilding », in UN Women *Sourcebook on Women, Peace and Security*, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), New York.
- Demney, L. (2012), « Non-state Security and Justice in Fragile States: Lessons from Sierra Leone », Briefing Paper No. 73, ODI, Londres.
- Derks, M. (2012), *Improving Security and Justice Development through Local/Non-state Actors*, Clingendael Conflict Research Unit (CRU), Institut néerlandais des Relations Internationales, La Haye.

- El-Bushra, J., M. Lyytikäinen et S. Schoofs (2012), « Gender Equality and Statebuilding », Document cadre du Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité du CAD-OCDE.
- Global Network of Women Peacebuilders (2013), The Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) site Internet, www.gnwp.org (consulté le 2 juin 2013).
- Helmke, G. et S. Levitsky (2004), « Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda », *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4, pp. 727-740.
- IDEA (2012), *Women Members of the Constituent Assembly: A study on contribution of women in constitution making in Nepal*. Kathmandu : Women's Caucus, Constituent Assembly Secretariat, Nepal Law Society.
- OCDE (2010), *Aid in Support of Gender Equality in Fragile and Conflict-Affected States*, CAD-OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/stats/46954513.pdf, consulté le 2 juin 2013.
- PeaceWomen (2013), Site Internet de PeaceWomen, www.peacewomen.org (consulté le 1^{er} juin 2013).
- Sweetman, Caroline (2012), « Introduction », *Gender & Development*, Vol. 20, No. 3, pp. 389-403.
- WO=MEN, the Dutch Gender Platform (2013), WO=MEN Site internet de la Dutch Gender Platform, www.wo-men.nl (consulté le 2 juin 2013).

Chapitre 3

Stratégies d'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Ce chapitre présente certaines approches fructueuses de soutien à un renforcement de l'État sensible au genre. Il fait ressortir la nécessité que les donateurs adoptent une approche sur plusieurs fronts et suggère certaines mesures qu'ils pourraient prendre pour intégrer une dimension de genre dans chacun des domaines auxquels les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État ont accordé la priorité.

Adoption de stratégies multiples pour un renforcement de l'État sensible à la dimension du genre

A long terme, l'égalité entre les sexes progressera dans le cadre de processus de transformation sociale et économique induisant un changement politique et institutionnel. Toutefois, les donateurs ont un rôle important à jouer en soutenant toute une série d'interventions propres à créer un effet de levier, un soutien et un espace pour l'intégration d'une dimension d'égalité de genre dans tous les programmes de renforcement de l'État ainsi que pour des activités spécifiques ayant des objectifs liés à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Les paramètres des activités des donateurs seront dictés en grande partie par les réalités et les priorités politiques de tout contexte donné. Le type de points d'ancrage existants peut varier sensiblement.

En fonction du contexte, les donateurs doivent chercher à adopter un éventail de stratégies différentes comportant des approches directes et indirectes et à court et long terme. Ils doivent veiller également à travailler aux niveaux international, national, local et communautaire (voir tableau 3.1). Des stratégies directes, consistant notamment à dispenser une formation à des groupes spécifiques de femmes ou à créer un dispensaire médical mobile pour fournir des services sur les droits en matière de santé sexuelle et reproductive à une communauté ciblée peuvent constituer le moyen le plus efficace de répondre à un besoin spécifique. Toutefois, des stratégies moins directes peuvent être nécessaires pour traiter des questions plus générales comme les attitudes discriminatoires, une culture endémique de la violence ou des obstacles institutionnels ou structurels tels que le manque de financement pour les besoins sanitaires des femmes. Ces stratégies indirectes peuvent impliquer des parties prenantes moins directement touchées ou mettre l'accent sur les racines moins visibles du problème. Par exemple, étant donné qu'un facteur explicatif de la violence à l'égard des femmes est l'incapacité des hommes à répondre à des idéaux sociaux de réussite masculine, les solutions à long terme devront combiner le soutien aux victimes avec des activités visant à promouvoir un sentiment de dignité masculine reposant sur des normes plus équitables en matière de genre (Lwambo, 2013 ; Sonke Gender Justice Network, 2012).

L'adoption de la résolution 1325 du CSNU et l'ensemble d'engagements y relatifs portant sur les femmes et les questions de paix et de sécurité ont joué un rôle important en influant sur les types d'activités appuyés par les donateurs durant la décennie passée. L'accent placé sur la participation et la protection s'est traduit par une pléthore de programmes destinés à accroître l'engagement des femmes dans la politique, la vie communautaire et les institutions de sécurité et de justice. La violence sexuelle et sexiste dans un contexte de conflit suscite également une attention accrue. Toutefois, d'autres domaines d'engagement comme la gestion des ressources naturelles, les infrastructures, la réforme agricole et la prestation de services constituent

également des priorités importantes en ce qui concerne l'égalité entre les sexes et le renforcement de l'État. Ces domaines peuvent nécessiter des stratégies différentes de celles qui sont traditionnellement adoptées par les donateurs et exigeront en particulier une capacité accrue à intégrer une dimension de genre dans des secteurs moins traditionnels et d'associer un éventail plus large de parties prenantes, outre les groupes de femmes et les défenseurs de l'égalité des sexes.

S'il importe que les responsables des politiques explorent une série d'approches et les adaptent au contexte spécifique, rares sont cependant les indications sur ce qui fonctionne le mieux dans telles ou telles conditions et par conséquent sur les priorités à adopter. Cela est particulièrement crucial dans les EFTC où la capacité de concevoir et de mettre en œuvre une politique publique est souvent très faible. Ce manque d'orientations souligne la nécessité de recherches plus systématiques ainsi que d'une évaluation des programmes existants afin de chercher à établir quels sont les types d'interventions les plus stratégiques et efficaces.

Tableau 3.1. Exemple d'approche à plusieurs niveaux : interventions complémentaires destinées à appuyer l'autonomisation politique des femmes

	Impact à court terme	Impact à long terme
Stratégies directes	Dispenser une formation (collecte de fonds pour des campagnes, mobilisation des électeurs, interventions publiques etc.) pour des candidates pendant la période préélectorale.	Plaidoyer en faveur de l'adoption d'un système de quotas pour la représentation politique locale et nationale dans les constitutions provisoires ou nouvelles
Stratégies indirectes	Soutien à une campagne de plaidoyer en faveur de la non-violence durant les élections, avec l'appui d'organisations féminines	Appuyer la sensibilisation de dirigeants communautaires masculins afin qu'ils adoptent des processus de prise de décision plus participatifs, notamment en favorisant la participation/l'engagement des femmes dans les structures de gouvernance informelles.

Outre une stratégie à plusieurs volets, les donateurs doivent reconnaître explicitement l'interdépendance des différents domaines couverts par les OCPRE. Par exemple, l'insécurité actuelle des femmes et des jeunes filles a des incidences sur leur capacité à s'engager politiquement, à rester

économiquement actives et à affirmer leurs droits. De même, les barrières qui excluent les femmes d'une participation au marché du travail peuvent également impliquer qu'elles ne disposeront pas des ressources financières nécessaires pour accéder aux services ou devenir actives au niveau politique. Dans des sociétés très inégalitaires où de nombreuses personnes démunies et marginalisées ont rarement accès aux processus politiques, aux ressources économiques, à la justice ou aux services de base, il est souvent plus efficace de remédier aux inégalités entre les sexes dans le cadre de stratégies plus larges visant à réduire la marginalisation sociale, politique et économique des hommes et des femmes. C'est une raison de plus pour veiller à ce que les efforts des donateurs en vue de remédier aux inégalités entre les sexes couvrent tous les secteurs et pour que les programmes soient conçus de la manière la plus holistique possible. Là encore, une solide analyse de conflit sensible au genre constitue l'un des meilleurs mécanismes pour mieux comprendre comment les différents aspects du renforcement de l'État s'influencent mutuellement et en quoi hommes et femmes sont susceptibles d'être touchés par eux.

Soutien à un renforcement de l'État sensible au genre : Qu'est-ce qui fonctionne ? Éléments probants et enseignements naissants tirés des programmes et activités existants

Il n'existe pas une approche unique de l'intégration d'une perspective de genre au soutien dans le renforcement de l'État qui fonctionnera dans tous les contextes. Comme on l'a évoqué plus haut, à tout moment, les donateurs ont besoin d'adopter des stratégies multiples. Toutefois, dans tous les cas, le point de départ doit être d'incorporer une solide analyse des questions de genre assortie d'outils plus larges d'analyse d'économie politique et d'analyse des conflits avant de prendre des décisions en matière de programmation. Ainsi, toutes les activités seront informées par une compréhension profonde des dynamiques de pouvoir et des inégalités dans un contexte donné. (voir encadré 3.1). Le présent chapitre se propose de mettre en lumière certains secteurs où les interventions pourraient avoir une efficacité optimale et de fournir quelques exemples de stratégies et de programmes mis en œuvre. Bien que de solides éléments de preuve¹ fassent défaut, ces exemples sont destinés à documenter certaines approches existantes et novatrices et indiquent les secteurs où les interventions peuvent être particulièrement stratégiques.

Les exemples énumérés ci-dessous sont ventilés en fonction des cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Un résumé des secteurs clés où les donateurs peuvent prendre des mesures figure au tableau 3.2.

Encadré 3.1. Application d'une dimension de genre à l'analyse de conflit et à l'analyse politique au Soudan du Sud

Au Soudan du Sud, il est particulièrement important de comprendre les dynamiques entourant le « prix de la mariée » pour toute analyse de conflit ou tout projet censé traiter des inégalités homme-femme, de la violence intracommunautaire ou des opportunités d'emploi. La dot n'est pas une pratique isolée, elle est induite par des rôles et relations d'inégalité homme-femme ayant un impact négatif à la fois sur les hommes et sur les femmes, et renforce ces rôles et relations. Il existe une rigoureuse hiérarchie de genre fondée sur l'âge et la richesse en bétail. Toutefois, des décennies de conflit ont déstabilisé cette pratique. Les jeunes hommes sont non seulement dans l'incapacité de gagner leur vie du fait de possibilités d'emplois limitées mais ils ne peuvent pas non plus participer pleinement à la vie communautaire parce qu'ils ne peuvent pas acheter les vaches qui leur permettraient d'accomplir le rite de passage de l'ascension sociale et du mariage. Depuis la signature de l'accord de paix global, en 2005, le prix du bétail est monté en flèche, exacerbant les vols de troupeaux et la violence entre communautés, en particulier durant la saison sèche où les conflits éclatent à mesure que s'accroît la concurrence pour les pâturages destinés au bétail. Ce ne sont pas seulement les hommes qui attisent ces épisodes de violence, on raconte que les femmes elles aussi incitent les hommes de leur famille à participer aux vols de troupeaux. La disponibilité accrue d'armes de petit calibre ainsi que des décennies de conflit ont également contribué à transformer une ancienne pratique coutumière en des incidents de plus en plus violents dont le coût est plus élevé pour les communautés intéressées. Observer cette question à travers le prisme du genre peut donc révéler les strates d'identités de genre et les pratiques coutumières du « prix de la mariée » qui déclenchent la violence entre communautés. Dotés de cette compréhension, les donateurs peuvent soutenir des programmes traitant le problème à la racine et conduisant à des solutions plus durables.

Sources : Schomerus, M. et T. Allen (2010), *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of Conflict and Predicament of Peace*, Development Studies Institute, LSE; Sommers, M. et S. Schwartz (2011), *Dowry and Division: Youth and Statebuilding in South Sudan*, United States Institute of Peace (USIP), Washington, DC.

Tableau 3.2. Résumé des mesures que peuvent prendre les donateurs pour intégrer les questions de genre dans les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

OCPRE	Ce que peuvent faire les donateurs
Légitimité politique	<ul style="list-style-type: none"> • Appuyer les quotas et d'autres mesures visant à augmenter le nombre de femmes en politique • Renforcer l'inclusion des droits des femmes dans les constitutions formelles • Favoriser la participation des femmes aux processus de paix et de dialogue officiels et informels à travers un financement, des pressions politiques et en usant du pouvoir de mobilisation • Soutenir la mobilisation et l'engagement des femmes dans les processus politiques
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Attacher une attention particulière aux besoins de sécurité spécifiques des femmes et des jeunes filles • Rechercher la participation de dirigeantes et de réseaux de femmes à la conception des priorités et mesures en matière de sécurité et appuyer la participation des femmes au processus décisionnel à haut niveau en matière de sécurité • Identifier et favoriser les possibilités de faire des droits des femmes une réalité en les consacrant dans la législation
Justice	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir des réformes remédiant aux obstacles spécifiques qui empêchent les femmes d'accéder aux mécanismes de justice officiels et informels • Appuyer les efforts visant à réformer et renforcer les moyens traditionnels, non étatiques et informels de règlement des différends et d'arbitrage et les aligner sur les normes internationales en matière de droits de l'homme
Fondements économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la création d'emplois, notamment les projets générateurs de revenus propres à réduire les incitations à la violence et au conflit et qui bénéficient autant aux femmes qu'aux hommes • Veiller à ce que l'amélioration de la productivité agricole et le développement du secteur privé national bénéficient aux agricultrices et aux femmes chefs d'entreprise • Appuyer une gestion transparente et équitable des ressources naturelles • Identifier les obstacles spécifiques qui affectent la capacité des femmes et des jeunes filles à accéder aux services et y remédier
Revenus et services	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la participation d'un nombre plus élevé de femmes à la prestation de services de première ligne • Soutenir l'adoption d'une gestion financière saine et transparente en utilisant notamment la budgétisation de genre pour éclairer les attributions et décisions en matière de ressources • Inclure des femmes dans les organes de surveillance qui contrôlent les procédures budgétaires et la prestation des services dans différents secteurs

Légitimité politique

La capacité des femmes à participer aux processus de renforcement de l'État et à influencer sur eux est liée à des schémas de pouvoir, de dynamiques politiques et d'allocation de ressources plus larges dans des contextes de fragilité. D'autres groupes marginalisés peuvent se comporter comme des éléments perturbateurs s'ils sont armés et organisés, et surtout s'ils sont liés à l'élite dirigeante. Les femmes, cependant, ne menacent guère la stabilité d'un gouvernement. Collectivement, leur capacité à remettre en cause la répartition du pouvoir économique et politique est faible. Elles manquent de moyens de pression dans un règlement politique et les élites masculines n'ont guère d'incitations à leur céder du pouvoir ou à le partager avec elles de façon significative.

Les processus de renforcement de l'État, notamment les négociations sur des règlements de paix et des constitutions qui contribuent à définir des règles du jeu plus générales peuvent néanmoins offrir d'importantes perspectives de changement du statu quo politique. Par exemple, selon les Nations Unies, environ le tiers des pays ayant 30% ou plus de femmes au parlement sont également des pays qui ont connu des situations de conflit, de fragilité ou une transition récente vers la démocratie. Ces contextes peuvent offrir l'occasion d'instituer des quotas (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2012). Le conflit peut également favoriser les efforts des femmes pour mobiliser en faveur de la paix, ce qui peut se traduire par un accroissement du rôle public de certaines femmes. Un point d'ancrage important pour les donateurs consiste à identifier et appuyer ces rôles et mouvements nouveaux, et contribuer à les maintenir et les élargir en sorte que les femmes ne soient pas évincées à nouveau de la vie publique une fois le cessez le feu obtenu.

Un soutien aux groupes de femmes et à d'autres groupes pour plaider en faveur de l'instauration de quotas constitue un moyen de contribuer à la réalisation de cet objectif. La participation féminine à la politique constitue un ingrédient essentiel pour faire évoluer les attentes sociales et mieux permettre aux gouvernements de répondre aux besoins des femmes. Toutefois, les mesures visant à insérer les femmes dans la politique officielle ne suffisent pas à accroître de façon significative leur influence politique ou obtenir des politiques sensibles à la dimension du genre. L'une des raisons en est que les institutions politiques officielles, en particulier dans les EFTC, tendent à opérer sur la base de réseaux, de ressources et de rapports informels. Dans les environnements post-conflit, les partis politiques sont souvent très personnalisés autour de leurs dirigeants masculins. Ces élites agissent fréquemment par le biais de réseaux informels auxquels les femmes n'ont pas accès. Lors des recherches de terrain sur la problématique homme-femme et le renforcement de l'État au Guatemala par exemple, des femmes politiques ont décrit les partis comme étant « détenus » par leurs dirigeants, et dépourvus de mécanismes de prise de décision collective. Au Kosovo et

au Burundi, des femmes politiques ont exprimé leur frustration quant au fait que les dirigeants masculins prennent les décisions importantes pour le parti dans des bars. Des femmes de ces trois pays ont défini leur incapacité relative à verser des pots-de-vin et à bénéficier d'un favoritisme comme un obstacle majeur à l'accroissement de leur influence politique. Ce contexte aide à expliquer pourquoi les parties n'intègrent pas de femmes dans leur direction ni n'élaborent de programmes politiques sur l'égalité entre les sexes (Castillejo, 2011).

Ces conditions font ressortir la nécessité d'accompagner les quotas d'un soutien constant aux femmes afin de leur permettre d'opérer efficacement au sein d'institutions politiques officielles marquées par un haut degré d'informalité. Les donateurs peuvent par exemple appuyer le développement de leurs compétences en matière de constitution de réseaux, de négociations, de formulation de programmes stratégiques et de pressions sur les dirigeants masculins à travers des liens stratégiques avec la société civile. Une composante complémentaire du programme comporterait une formation des dirigeants masculins sur la manière d'accompagner la participation politique officielle et informelle des femmes et d'en tirer parti.

Compte tenu de la marginalisation des femmes dans les processus politiques officiels, il existe aussi des raisons *a priori* de collaborer avec les organisations de la société civile. Les organisations féminines peuvent ménager des espaces démocratiques aux niveaux local et national afin de faire pression en faveur du changement en dehors des processus politiques officiels (Cornwall et Goetz, 2005). L'activisme de la société civile peut également offrir une plate-forme pour l'entrée des femmes dans la politique plus officielle car celles-ci pourraient avoir moins de difficultés à accéder à ces espaces qui sont souvent plus nouveaux et moins limités par les rapports de pouvoir traditionnels ou liés à ceux-ci. La mobilisation des femmes par le biais des organisations de la société civile, contrairement à des institutions plus officielles, semble avoir un impact particulièrement puissant sur les attitudes sociales entourant les rôles et rapports homme-femme. Au Guatemala, par exemple, les actions de sensibilisation de la société civile féminine transforment les attitudes sociales à l'égard de la violence domestique. Parallèlement, au Soudan, le militantisme féminin a donné lieu aux premiers débats publics sur la violence sexuelle (Castillejo, 2011).

La facilitation des liens entre femmes constitue une autre stratégie importante pour accroître leur influence dans un règlement politique par le biais de la politique officielle et informelle. En effet, l'influence politique des femmes est également liée à des schémas de pouvoir et des dynamiques politiques plus larges car les femmes sont souvent divisées selon les mêmes clivages idéologiques, religieux et ethniques que le reste de la société politique. Une stratégie importante consiste à aider les femmes à se rassembler en

dépassant ces clivages afin de définir une liste de leurs besoins et priorités spécifiques sur lesquels elles pourront collaborer. Cela peut non seulement contribuer à tisser des relations pacifiques entre groupes identitaires mais également garantir que la représentation officielle des femmes amènera une action des pouvoirs publics plus sensible à la dimension du genre.

Les interventions suivantes peuvent appuyer un accroissement de la participation des femmes à la vie politique :

- Promouvoir les quotas et autres mesures visant à accroître le nombre de femmes dans la politique
- Renforcer l'inclusion des droits des femmes dans les constitutions officielles
- Améliorer la participation des femmes aux processus de paix et de dialogue officiels et informels par un financement, des pressions politiques et en usant de leur pouvoir mobilisateur.
- Appuyer la mobilisation et l'engagement des femmes dans les processus politiques.

Sécurité

La sécurité est un aspect fondamental du renforcement de l'État, bien que les dimensions multiples de la sécurité, au-delà de la définition étroite de « sécurité publique » soient rarement prises en compte. Les femmes et les hommes ont des expériences différentes de l'insécurité, ils ont des besoins et priorités différents en matière de sécurité. Il est indispensable de comprendre le rapport complexe entre inégalité entre les sexes et insécurité pour élaborer des solutions efficaces au niveau des programmes.

Dans les EFTC, la réforme de la sécurité comporte un large éventail d'activités, allant de la restructuration des forces de sécurité de l'État à la démobilisation des combattants et au soutien à une approche des services de police plus axée sur la communauté. Les femmes ont toujours été exclues du secteur de la sécurité, tant en termes de participation à la conception et à la mise en oeuvre des réformes que d'accès aux services.

Toutefois, la participation des femmes est indispensable pour faire en sorte que tous les individus bénéficient de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Des consultations avec divers groupes d'hommes et de femmes peuvent améliorer l'appropriation locale en accroissant l'inclusion, la légitimité et la viabilité de la RSS. Elles peuvent également contribuer à garantir que la RSS s'effectuera dans le respect de la culture locale. Une coopération avec les organisations féminines de la société civile peut également améliorer la sensibilisation à la RSS dans les communautés locales, ce qui renforcera encore plus l'appropriation tout en

éclairant les responsables des politiques sur les besoins et priorités des hommes et des femmes. Les réformes de sécurité seront peut-être ainsi moins susceptibles de faire l'impasse sur une partie de la population comme ce fut le cas en Sierra Leone par exemple (voir encadré 3.2). Un recrutement et une promotion accrus des femmes dans les institutions de sécurité et de justice peuvent à leur tour renforcer leur efficacité opérationnelle en tirant profit de la diversité des effectifs et en engendrant une plus grande confiance de la société civile. Une RSS attentive aux questions de genre améliore aussi la capacité de prévenir et traiter la violence à caractère sexiste (OCDE, 2009 ; Bastick et Valasek, 2008).

Encadré 3.2. Femmes soldats et DDR en Sierra Leone

Le cas de la Sierra Leone illustre les risques encourus en basant les interventions sur des stéréotypes fondés sur le genre et non pas sur une analyse contextuelle et des consultations avec la population locale. Le gouvernement de la Sierra Leone et les acteurs internationaux ont commis l'erreur d'élaborer des programmes pour les femmes victimes de la guerre sans prendre en compte les propres récits des femmes sur le rôle qu'elles avaient joué durant la guerre et leurs besoins après celle-ci. Ils ont donc supposé que les combattants étaient forcément des hommes tout en méconnaissant largement le rôle actif joué par les femmes et en considérant plutôt toutes les femmes impliquées dans le conflit comme des « épouses » passives, des « filles à soldats » ou des « esclaves sexuelles ». C'était loin d'être exact : selon les estimations, la proportion de femmes et de jeunes filles dans les diverses factions armées s'échelonne de 10 % à 50 %. En raison de cette supposition erronée, les femmes n'ont pas été ciblées comme bénéficiaires principales du programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR). Leurs problèmes spécifiques pour réintégrer leur communauté (par ex. liés à la stigmatisation et la charge des enfants nés durant la guerre) n'ont pas non plus été réglés. Le fait que les femmes aient uniquement été définies comme des victimes passives et non comme de soldats a également contribué à leur dépolitisation et à leur exclusion des discours politiques importants. Ainsi, la non prise en compte de la description faite par les femmes de leurs expériences durant le conflit a compromis l'efficacité de la programmation post-conflit ainsi que des transitions inclusives du conflit à la paix et à l'égalité homme-femme dans la Sierra Leone post-conflit.

Source : MacKenzie, M. (2009), « Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone », *Security Studies*, Vol. 18, Issue 2.

La violence sexuelle et sexiste (VSS) constitue un thème clé dans de nombreux EFTC et doit être abordée dans le cadre des réformes de sécurité. De nombreux donateurs intensifient leurs efforts, soutiennent des programmes tels

que la formation des fonctionnaires de sécurité, rationalisent les mécanismes de surveillance et de communication de l'information et collaborent avec des organisations féminines afin de répertorier et de traiter les cas de VSS au sein de la communauté. L'évolution vers des services de police axés sur la communauté, en particulier, peut contribuer à une meilleure réactivité aux besoins de sécurité des femmes à l'échelle locale. Elle peut également permettre à des victimes qui ne disposent pas de moyens suffisants – souvent des femmes, des jeunes filles et des pauvres – d'exprimer leur point de vue (Miles et Sengupta, 2006). Pour concrétiser ces potentialités, les services de police communautaires, de même que tout autre programme de sécurité, doivent veiller à ce que les instructeurs soient sensibilisés aux droits humains des femmes et que les femmes soient associées à toutes les consultations pour la conception des politiques en matière de police. Certains efforts sont également déployés pour augmenter le nombre de femmes engagées dans le secteur de la sécurité par le biais d'initiatives en matière de recrutement et de formation. Toutefois, des recherches indiquent que cela risque de ne pas suffire pour lutter contre les cultures discriminatoires d'institutions de sécurité qui demeurent souvent réfractaires au changement (El-Bushra, Lyytikäinen et Schoofs, 2012).

Il importe de rappeler que la violence sexiste n'est pas un « problème féminin » ; lorsque ce sont des hommes qui en sont les auteurs, la violence sexiste est véritablement un problème masculin. Mais les hommes ne sont pas seulement des auteurs. Ils sont eux-mêmes des victimes, souffrant de viols et de mutilations dans les EFTC. Ils sont également victimisés lorsque leurs proches et d'autres membres de leur communauté sont victimes : les hommes souffrent à la fois du traumatisme d'avoir assisté au mal qui a été fait à un être cher, et d'avoir été incapables de protéger cette personne. Les constructions sociales entourant la masculinité peuvent intensifier la honte et l'humiliation. Par exemple, en République démocratique du Congo, les maris dont les épouses avaient été violées ont été ridiculisés par les autres hommes et ont ressenti une perte d'estime de soi et un sentiment d'impuissance pour ne pas avoir empêché le viol (Harvard Humanitarian Initiative, 2009). Compte tenu du fait que la violence sexiste est une question qui concerne autant les hommes que les femmes, des réponses efficaces doivent s'appuyer sur la participation des deux sexes.

Alors que le soutien des donateurs à la RSS se concentre en majeure partie sur des mesures visant à rendre les services de sécurité plus accessibles aux femmes et sur un recrutement plus important de femmes à des postes subalternes, il cible rarement l'inclusion des femmes dans les processus décisionnels de haut niveau en matière de sécurité. Il ne s'attache pas non plus à l'instauration de mesures d'interdiction du harcèlement sexuel qui feraient du secteur de la sécurité un lieu sûr pour les femmes. Des efforts sont nécessaires dans ces deux domaines pour rendre les institutions de la sécurité réellement sensibles à l'égalité des sexes à long terme.

Certains des domaines du secteur de la sécurité pour lesquels les donateurs ont financé des programmes ciblant l'autonomisation des femmes et l'égalité entre hommes et femmes sont énumérés ci-dessous :

- Accorder une attention particulière aux besoins de sécurité spécifiques des femmes et des filles
- Chercher la participation de dirigeantes et de réseaux de femmes à l'élaboration de priorités et de dispositions en matière de sécurité, et favoriser l'inclusion des femmes dans les processus de décision à haut niveau en matière de sécurité.

Justice

Dans les États fragiles ou touchés par un conflit, les systèmes de justice officiels sont parfois peu opérationnels, ou inaccessibles et dysfonctionnels pour la majorité des citoyens. Cependant, les femmes sont susceptibles de rencontrer des obstacles supplémentaires pour accéder à la justice, notamment le manque d'instruction, des normes sociales qui encouragent les femmes à recourir aux mécanismes religieux ou tribaux d'atténuation des conflits, la stigmatisation et l'insécurité économique. Même lorsqu'elles sont accessibles, la justice informelle et la législation officielle peuvent établir une discrimination à l'encontre des femmes, par exemple en ne reconnaissant pas la violence domestique comme un délit.

La justice transitionnelle est une composante importante du renforcement de l'État pour examiner les plaintes déposées, accorder des réparations et promouvoir des mécanismes de réconciliation. Cependant, dans de nombreux cas, les abus envers les femmes et les groupes minoritaires, notamment en relation avec la violence sexuelle et sexiste, ne sont pas complètement pris en compte dans le contexte de la justice transitionnelle, ce qui aggrave l'exclusion des femmes (El-Bushra, Lyytikäinen et Schools, 2012). Aux fins de construire un État qui fonctionne pour tous, il convient de s'attacher particulièrement à lever ces obstacles. L'objectif à long terme doit être que les mécanismes de justice officielle soient accessibles et abordables et de défendre l'égalité des droits entre hommes et femmes.

Faciliter la réforme des lois discriminatoires constitue une dimension importante du soutien à une réforme judiciaire sensible au genre dans les États fragiles ou touchés par un conflit. Une évolution du règlement politique ainsi que des processus d'identification des priorités en matière de reconstruction et de développement nationaux, peuvent constituer les points d'ancrage d'un réexamen de la législation relative aux droits fonciers, de propriété et de succession ; de l'état civil (droit de la famille) ; et du statut plus large de la femme dans la société. En outre, les engagements constitutionnels fixent le cadre et les limites dans lesquels les femmes peuvent revendiquer des droits et des

réformes juridiques supplémentaires sur le long terme. Lorsque des processus de réforme constitutionnelle sont en cours, les donateurs doivent donc soutenir les engagements constitutionnels les plus forts possible en faveur des droits des femmes ou de l'égalité entre hommes et femmes, tant au niveau de leur propre dialogue politique que du soutien aux pressions de la société civile en faveur de tels engagements.

Outre apporter leur appui aux groupes de femmes qui font pression auprès de leur gouvernement pour qu'ils prennent des engagements officiels en matière de droits des femmes, les donateurs peuvent aussi soutenir des groupes solides chargés de l'égalité entre les sexes au sein des commissions nationales des droits de l'homme ou d'autres organismes de contrôle. Cette approche intégrée peut donner lieu à un suivi et un plaidoyer indépendants en matière de droits des femmes.

Améliorer l'accès des femmes à la justice officielle constitue une priorité pour les donateurs dans les États fragiles ou touchés par un conflit. Les donateurs s'attaquent à des obstacles tels que les coûts, la langue, la stigmatisation et le manque d'information sur les droits et le recours à la justice. Ce soutien peut notamment se traduire par la mise en place de tribunaux itinérants ou de procédures accélérées pour les cas de viol; la traduction de textes de loi en langage simplifié ou dans des langues locales; le renforcement du recrutement et de la formation de personnel féminin; et l'appui aux capacités des organisations de femmes pour suivre les progrès réalisés, mener des actions de plaidoyer et de sensibilisation concernant l'accès des femmes à la justice.

Parallèlement, les donateurs doivent également soutenir la prise en compte des questions de genre dans les systèmes de justice informels qui existent souvent dans les États fragiles ou touchés par un conflit. Si les mécanismes de justice informels traitent généralement de questions touchant particulièrement les femmes, ils se caractérisent souvent par des préjugés sexistes systématiques. En même temps, les systèmes informels peuvent être plus accessibles aux groupes marginalisés, notamment les femmes et les filles, que les institutions étatiques, en particulier dans les communautés non urbaines (du point de vue des coûts, de la proximité, de la langue, de la culture et des valeurs communes)². La justice officielle peut donc représenter un important point d'entrée pour le changement.

Les donateurs ont souvent des difficultés à comprendre les pratiques coutumières et à s'y adapter. A court et moyen terme, soutenir des systèmes de justice qui fonctionnent mieux pour les femmes impliquera de collaborer avec des institutions officielles et informelles. Cette collaboration doit se fonder sur une cartographie détaillée des processus, des institutions et des principaux acteurs du contexte sociopolitique spécifique³. Il convient de cibler directement certains obstacles qui peuvent être rapidement levés. Globalement, ces efforts doivent s'insérer dans un processus plus large et à

plus long terme de sensibilisation, d'autonomisation des femmes pour qu'elles participent à l'édification et au fonctionnement des institutions de justice, ainsi qu'aux réformes des législations et pratiques discriminatoires.

Les secteurs du domaine de la justice dans lesquels les donateurs ont soutenu des programmes visant à l'autonomisation des femmes et à l'égalité entre hommes et femmes sont notamment les suivants :

- Identifier et favoriser les possibilités de faire des droits des femmes une réalité en les consacrant dans la législation
- Promouvoir les réformes visant à lever les obstacles empêchant les femmes d'accéder aux mécanismes de justice officiels et informels
- Soutenir les efforts pour réformer et renforcer les moyens traditionnels, non-étatiques et informels de règlement des différends et d'arbitrage, et les aligner sur les normes internationales en matière de droits humains

Fondements économiques

Reconstruire l'économie des EFTC est un élément décisif du renforcement de l'État. Les emplois, les moyens de subsistance et la gestion productive des ressources sont au cœur du redressement. Au cours de l'histoire, les questions de genre n'ont pas été bien intégrées aux dimensions économiques de consolidation de la paix et de renforcement de l'État ou dans le cadre plus large des politiques macroéconomiques. Du fait que les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires n'ont pas étudié la façon dont les normes en matière de genre affectaient la participation à l'économie, les femmes en particulier ont été moins à même de bénéficier des initiatives en matière de croissance économique. Des études récentes menées dans six EFTC ont abouti à la conclusion que l'intégration des femmes au processus de redressement économique pouvait apporter des avantages substantiels aux ménages, et se traduire au bout du compte par d'importants dividendes de la paix et par un soutien à un renforcement plus large de l'État (Justino, 2012). Cependant, si des espaces économiques peuvent s'ouvrir pour les femmes pendant et après les conflits, ces opportunités ne se traduisent pas toujours par un contrôle accru sur les prises de décisions économiques au sein du foyer, par une autonomisation politique ou sociale accrue, ou par une remise en cause des normes liées au genre concernant le rôle économique des femmes (Justino et al., 2012; Petesch, 2012). Les conflits aggravent souvent la vulnérabilité économique des femmes en dépit de leur participation accrue au marché du travail. Bien que le nombre de ménages dont les chefs de famille sont des femmes soit en augmentation, de même que l'étendue des responsabilités assumées par celles-ci en matière de soins, les emplois accessibles sont majoritairement peu rémunérés et peu qualifiés et se résument à des activités indépendantes dans le secteur informel. Ces degrés de vulnérabilité sont

rarement pris en considération dans les politiques et la programmation post-conflit (Justino et al., 2012).

Afin de rendre les politiques économiques plus équitables pour les femmes, les donateurs et les gouvernements bénéficiaires doivent concevoir des politiques publiques, des institutions et des aides financières permettant d'élargir l'accès des femmes à leurs programmes. Les secteurs pertinents comprennent notamment les routes, la terre, l'eau, les technologies, le crédit, les services bancaires et financiers. Permettre aux femmes d'accéder à ces services et ces avantages renforcera leurs droits, accroîtra la productivité agricole, réduira la faim et promouvra la croissance économique (CAD-OCDE Gendernet, 2012). L'un des domaines où les donateurs ont tendance à cibler spécifiquement les femmes est l'octroi de microcrédits où de petites aides sont accordées à des femmes individuellement ou en groupes, ce qui leur permet de se lancer dans de petites activités génératrices de revenus. De tels programmes remplissent l'importante fonction de fournir aux femmes et à leur famille un niveau minimal de sécurité. Mais compte tenu de la modicité des sommes allouées par le biais du microcrédit, cela ne s'accompagne pas toujours d'une capacité à accroître la portée de leurs activités ni à les transformer en petites ou moyennes entreprises. Pour certaines femmes dans des contextes spécifiques, de telles interventions ont même été néfastes car elles ont amené les hommes à se sentir dépossédés de leur virilité et à reporter leur frustration sur leur famille, entraînant une recrudescence de la violence domestique. De tels programmes d'autonomisation doivent donc être précédés d'une analyse de genre et envisager d'associer les hommes afin d'éviter de mettre en péril la sécurité des femmes et de tirer parti du désir des hommes de subvenir aux besoins de leur famille (Voir encadré 3.3.).

Toute tentative de réforme des fondements économiques doit également être étroitement liée aux autres objectifs en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Des recherches menées par International Alert en Ouganda montrent que le conflit a ouvert des possibilités de transformer la division sexuelle du travail et les rôles économiques des femmes. En conséquence, durant les années d'après-guerre, dans le nord de l'Ouganda, les femmes ont joué un rôle essentiel pour pourvoir aux besoins de leur famille en commercialisant des cultures vivrières, en pratiquant le commerce transfrontalier et en se lançant dans des secteurs dont elles étaient autrefois exclues. Néanmoins, les nouveaux rôles des femmes ne se sont pas traduits par une participation accrue à la prise de décision communautaire ou nationale. Au contraire, du fait de l'extension des rôles dévolus aux femmes et aux hommes, les femmes se sont vu imposer un double fardeau de travail productif et domestique. Les Ougandaises n'ont souvent pas pu développer leurs activités économiques et leurs investissements et sont restées en marge de la plupart des plans de développement économique et de redressement pour la région (Sow, 2012).

Encadré 3.3. Analyse de genre et « ne pas nuire » : les programmes d'autonomisation économique des femmes.

L'exemple des programmes d'autonomisation économique des femmes montre que l'analyse des questions de genre est indispensable pour éviter de nuire. L'autonomisation économique des femmes est un objectif clé pour accroître l'égalité homme-femme et elle bénéficie aux familles et à l'ensemble de la société. Toutefois, les hommes peuvent réagir de diverses manières lorsque les membres féminins de la famille bénéficient de programmes d'autonomisation économique comme les initiatives de microcrédit. Certaines interventions ont amené à constater que le risque de violence à l'égard des femmes décroît car leur participation à des programmes de microcrédit permet aux femmes de renégocier les dynamiques de pouvoir dans leurs relations avec les hommes; une autre conséquence est que les pressions sur le ménage diminuent à mesure que les revenus de la femme augmentent. Pourtant, il a également été constaté que ces programmes créent de nouveaux problèmes pour certaines femmes dans certains contextes. En 2010, CARE Rwanda a analysé l'attitude des hommes à propos de la participation de leur conjointe à des initiatives de microcrédit. Il a constaté que certains hommes réagissaient en conservant davantage de revenus pour leur usage personnel et que la violence sexiste augmentait apparemment en raison du fait que la dynamique du ménage se transformait et que les hommes avaient le sentiment que leurs épouses avaient perçu ces revenus additionnels en se prostituant.

Ce qui est clair, c'est que les conséquences précises des programmes d'autonomisation économique des femmes dépendent dans une large mesure de l'image que se font les hommes de l'autonomisation économique des femmes, qui est elle-même façonnée par les rôles et relations homme-femme. Pour éviter des effets néfastes, les programmes d'autonomisation économique doivent donc partir d'une analyse des rôles et relations homme-femme dans les ménages et les communautés, des impacts des interventions sur ces relations sociales différenciées selon les sexes et des conséquences pour la vie des hommes, des femmes, des garçons et des filles.

Sources : Barker, G. et J. Schulte (2010), *Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment: Strategies and Recommendations for CARE Country Offices*, établi pour CARE Norvège par l'International Center for Research on Women, Washington, DC.; Hadi, A. (2005) « Women's Productive Work and Marital Violence in Bangladesh », *Journal of Family Violence*, Vol. 20, No. 3, pp. 181-189; Koenig, Michael, et al. (2003) « Women's Status and Domestic Violence in Rural Bangladesh: Individual- and Community-level Effects », *Demography*, Vol. 40, No. 2, pp. 269-288; Schuler, S. et al.(1996), « Credit programs, Patriarchy and Men's Violence against Women in Rural Bangladesh », *Social Science and Medicine*, Vol. 43, No. 12, pp. 1729-42; Sleggh, H. et al.(2013), « "I Can Do Women's Work": Reflections on Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment in Rwanda », *Gender and Development*, Vol. 21, No. 1, pp. 15-30.

On trouvera ci-dessous certains secteurs des fondements économiques où les donateurs ont financé des programmes ciblés sur l'autonomisation des femmes et l'égalité entre les sexes :

- Soutien à la création d'emplois, notamment à des projets générateurs de revenus susceptibles de limiter les incitations à la violence et au conflit, et de bénéficier aux femmes comme aux hommes.
- Veiller à ce que l'amélioration de la productivité agricole et le développement du secteur privé national bénéficie aux agricultrices et aux femmes chefs d'entreprise.
- Appuyer une gestion transparente et équitable des ressources naturelles.

Revenus et services

La capacité de l'État à lever et gérer des recettes, principalement par la collecte d'impôts et de droits de douanes, constitue une source importante de l'autorité et de la résilience d'un État et sert de fondement à la citoyenneté. Comme l'a indiqué le rapport d'avancement sur les indicateurs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, la qualité de la gestion des finances publiques constitue un indicateur de la capacité et la responsabilisation globale de la fonction publique (Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, 2012). La prestation de services peut être un mécanisme important pour restaurer la légitimité de l'État. Mais il est notoirement difficile de fournir efficacement des services locaux. Il est essentiel de hiérarchiser les interventions et de veiller à ce qu'elles s'appuient sur les capacités institutionnelles existantes (OCDE, 2008). Pour limiter les sources de conflit, les services doivent également être équitablement répartis entre les différentes régions et catégories de population. Le rapport entre besoins et prestations de services peut différer pour les femmes et les hommes, par conséquent, les responsables des politiques et les donateurs doivent examiner de quelle manière les services peuvent être fournis selon des modalités contribuant à l'égalité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes. Sinon, ils rateront des occasions de remédier à l'exclusion sociale et aux inégalités.

La prestation de services peut également contribuer à rétablir ou renforcer la cohésion sociale, que des conflits violents tendent à affaiblir. Les acteurs non étatiques jouent un rôle important dans la fourniture de services, notamment dans les cas où l'État ne veut pas ou ne peut pas dispenser ses services à l'ensemble de la population. Les organisations de femmes sont souvent des prestataires essentiels de services de première ligne tels que le soutien aux victimes de violences sexistes, les soins médicaux ou la formation. Du fait des responsabilités qu'elles assument en matière de soins, les femmes sont souvent les principaux usagers des services publics. Mais les femmes et les filles affrontent des problèmes spécifiques pour accéder à des services répondant

à leurs besoins. Lorsque les services publics sont inadaptés ou mal conçus, les femmes sont également moins susceptibles de disposer des ressources économiques leur permettant de bénéficier de services de substitution privés. La décentralisation des services n'autonomise pas nécessairement les femmes, ne leur est pas forcément bénéfique et ne sert pas non plus obligatoirement leurs intérêts. Il est indispensable d'impliquer les organisations de la société civile locale, notamment les organisations de femmes, pour rendre les services publics accessibles aux hommes et aux femmes.

On trouvera ci-dessous certaines interventions des donateurs à l'appui de programmes de prestation de services ciblés sur l'autonomisation des femmes et l'égalité entre les sexes :

- Identifier et supprimer les obstacles spécifiques affectant la capacité des femmes et des jeunes filles à accéder aux services
- Appuyer une multiplication du nombre de femmes participant aux côtés des hommes à la fourniture de services de première ligne
- Appuyer l'adoption de méthodes de gestion financière saines et transparentes, notamment en recourant à la budgétisation de genre afin d'éclairer l'affectation des ressources et le processus de décision
- Inclure des femmes dans les organes de contrôle surveillant les procédures budgétaires et la prestation de services dans divers domaines.

Notes

1. Deux études récentes (O'Connell, 2011; El-Bushra et al., 2011) fournissent un premier aperçu de la qualité des données existantes. Elles concluent toutes deux qu'elles sont insuffisantes et que les donateurs doivent accroître les investissements dans les années à venir.
2. Par exemple, des recherches pour le Comité international de secours au Timor oriental ont montré que les femmes font appel à des systèmes de justice traditionnels parce qu'elles les connaissent mieux, et ce en dépit du fait que ces systèmes excluent généralement les femmes des audiences et que les décisions sont souvent fondées sur les préjugés et les croyances culturelles des responsables concernant le statut des femmes dans la société
3. Y compris les interactions entre mécanismes de justice officiels et informels et leurs conséquences sur la vie des femmes. Voir par exemple Chionsong et al. (2011).

Bibliographie

- Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2012 : Egalité des genres et développement*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barker, G. et J. Schulte (2010), *Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment: Strategies and Recommendations for CARE Country Offices*, établi pour CARE Norvège par l'International Center for Research on Women, Washington, DC.
- Bastick, M. et K. Valasek (2008), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, DCAF,
- OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Genève.
- Castillejo, C. (2011), *Building a State that Works for Women: Integrating Gender into Post-conflict Statebuilding*, FRIDE, Madrid.
- Chionsong, R. A. et al. (2011), « The Role of Law and Justice in Achieving Gender Equality », Document d'information préparé pour le Rapport sur le développement mondial 2012 de la Banque mondiale, *Gender Equality and Development*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2012), *Rapport du Secrétaire général sur les Femmes et la Paix et la Sécurité*, 2 octobre 2012, S/2012/732, www.refworld.org/docid/50f3fc692.html.
- Cornwall, A. et A. M. Goetz (2005), « Democratising Democracy: Feminist Perspectives », *Democratisation*, Vol. 12, No. 5, pp. 783-800.
- El-Bushra, J., M. Lyytikäinen et S. Schoofs (2012), « Gender Equality and Statebuilding », Document cadre pour le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité du CAD de l'OCDE.
- Hadi, A. (2005) « Women's Productive Work and Marital Violence in Bangladesh », *Journal of Family Violence*, Vol. 20, No. 3, pp. 181-189.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2012), *Progress Report on Fragility Assessments and Indicators*, International Dialogue Working Group on Indicators, non publié.
- Justino, P. (2012) *Women Working for Recovery: The Impact of Female Employment on Family and Community Welfare after Conflict*, ONU Femmes, New York.

- Koenig, M. et al. (2003) « Women's Status and Domestic Violence in Rural Bangladesh: Individual- and Community-level Effects », *Demography*, Vol. 40, No. 2, pp. 269-288.
- Lwambo, D. (2013), « “Before the war, I was a man”: men and masculinities in the Eastern Democratic Republic of Congo », *Gender & Development*, Vol. 21, No.1, pp. 47-66.
- MacKenzie, M. (2009), « Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone », *Security Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 241-261.
- Miles, R. et P. Sengupta (2006), « Building Gender-Responsive Community-Based Policing in Bangladesh », Document de travail de référence, DFID et GIZ, Dacca.
- O'Connell, H. (2011), « What are the Opportunities to Promote Gender Equity and Equality in Conflict Affected and Fragile States? Insights from a Review of Evidence », *Gender & Development*, Vol. 19, No. 3, pp. 455-466.
- OCDE (2008), *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/journal_dev-v9-art26-en.
- OCDE (2009), « Section 9: Integrating Gender Awareness and Equality », in *OECD-DAC Handbook on Security System Reform*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027862-12-en>.
- OCDE (2012), « Women's Economic Empowerment », Good Practice Note No. 4, in *Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment*, CAD-OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168350-6-en>.
- Petes, P. (2012), *The Clash of Violent Conflict, Good Jobs, and Gender Norms in Four Economies*, World Bank, Washington, DC., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12130>.
- Schomerus, M. et T. Allen (2010), *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of Conflict and Predicaments of Peace*, Development Studies Institute, LSE.
- Schuler, S. et al. (1996), « Credit programs, Patriarchy and Men's Violence against Women in Rural Bangladesh », *Social Science and Medicine*, Vol. 43, No. 12, pp. 1729-42.
- Slegh, H. et al. (2013), « “I Can Do Women's Work”: Reflections on Engaging Men as Allies in Women's Economic Empowerment in Rwanda », *Gender and Development*, Vol. 21, No. 1, pp. 15-30.

Sommers, M. et S. Schwartz (2011), *Dowry and Division: Youth and Statebuilding in South Sudan*, United States Institute of Peace (USIP), Washington, DC.

Sonke Gender Justice Network et Promundo (2012), *Gender Relations and the Effects of Conflict on Women and Men in North Kivu, Eastern Democratic of Congo: Preliminary Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)*.

Sow, N. (2012), *Women's Political Participation and Economic Empowerment in Post-Conflict Countries: Lessons from the Great Lakes Region in Africa*, International Alert, London and Eastern Africa Sub-Regional Support Initiative for the Advancement of Women (EASSI), Kampala.

Swaine, A. (2003), *Traditional Justice and Gender Based Violence*, Research Report, International Rescue Committee, New York.

Chapitre 4

Facteurs clés de réussite pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Le présent chapitre s'appuie sur des exemples présentés aux chapitres précédents et sur d'autres données issues de la recherche et de la pratique pour identifier les principaux facteurs de réussite s'agissant d'intégrer une dimension de genre dans l'aide au renforcement de l'État fournie par les donateurs dans les États fragiles ou touchés par un conflit.

Le chapitre 3 et l'annexe présentent des exemples d'interventions appuyées par les donateurs pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État à divers niveaux, selon des calendriers différents et en ciblant différents acteurs. Ces exemples, ainsi que d'autres données tirées de la recherche et de la pratique, indiquent que plusieurs facteurs jouent un rôle clé pour accroître les chances de succès. Nombre de ces « facteurs de réussite » sont bien connus, sinon largement mis en œuvre. L'analyse suivante souligne les aspects de chacun des facteurs qui revêtent une importance particulière pour atteindre des objectifs d'égalité entre hommes et femmes dans les États fragiles ou touchés par un conflit.

Effectuer une analyse contextuelle fine intégrant l'économie politique et l'analyse du conflit et des questions de genre, et comprendre les effets différents du renforcement de l'État sur les femmes et les hommes.

Comme souligné ci-dessus, le point de départ essentiel d'une action efficace est une compréhension fine du contexte local. Il s'agit notamment de comprendre les dynamiques de pouvoir autour du règlement politique et le rôle joué par le droit coutumier et les institutions judiciaires informelles. Une analyse nuancée contribue à révéler la nature foncièrement politique des inégalités entre hommes et femmes et leur enracinement profond dans des structures sociales, économiques et politiques. Cette approche permet également d'éclairer les enjeux pluridimensionnels de l'appui aux droits des femmes et de l'intégration d'une dimension de genre dans les programmes de renforcement de l'État. Les donateurs doivent avoir conscience des motifs profonds de résistance aux réformes et reconnaître que les inégalités entre hommes et femmes (par exemple concernant l'accès aux ressources ou dans les codes juridiques discriminatoires) peuvent être liés à des luttes de pouvoir plus larges ou servir les intérêts particuliers d'une élite. Une analyse de bonne qualité aide les décideurs à effectuer des choix mieux avertis concernant le type de changements possible et les acteurs avec lesquels travailler; elle peut révéler les possibilités de changements minimales en matière de politiques ou d'institutions, mais qui peuvent avoir des effets significatifs à long terme. Reconnaître et analyser ces dynamiques complexes peut aider les donateurs à identifier les points sur lesquels la lutte contre les résistances peut porter dans un premier temps, une approche frontale face aux inégalités homme-femme n'étant pas toujours la meilleure stratégie. Enfin, les donateurs doivent mieux comprendre le renforcement de l'État en tant que processus lié au genre, et les effets différents que peuvent avoir sur les hommes et les femmes les institutions, procédures et pratiques existantes, ainsi que les stratégies et programmes des donateurs. C'est une condition préalable pour que l'action des donateurs n'ait pas d'effet nuisible.

Une analyse fine n'exige pas seulement de recourir aux outils d'analyse génériques en matière d'économie politique et de genre. Elle nécessite l'acquisition d'une expertise approfondie concernant toute une série de facteurs sociaux, politiques et économiques qui affectent les relations entre hommes et femmes, parfois dans un lieu très circonscrit. En d'autres termes, les donateurs doivent investir dans ce processus considérablement plus de temps et d'argent qu'ils ne le font généralement.

Adopter des stratégies directes et indirectes à court et long termes pour optimiser les possibilités d'intégration de la problématique du genre dans les activités de renforcement de l'État.

Comme indiqué au chapitre 2, l'action des donateurs en matière juridique en faveur de l'égalité entre hommes et femmes ne correspond pas nécessairement aux intérêts des acteurs au pouvoir ou aux normes sociales locales. Une approche mieux informée nécessite d'appréhender ces tensions et de trouver les moyens de gérer d'inévitables compromis. Les donateurs doivent évaluer de manière réaliste les possibilités de faire progresser les droits à court et moyen termes, dans des cas où les institutions officielles sont très affaiblies ou concurrencées par les institutions informelles. La transformation profonde des relations entre hommes et femmes nécessite une perspective de long terme et ne peut être imposée « d'en haut ». En termes pratiques, les donateurs doivent donc adopter différentes stratégies pour saisir au cas par cas les opportunités de faire progresser à court terme les droits des femmes, en menant parallèlement des approches à long terme progressives et plus indirectes.

Intégrer systématiquement les questions de genre dans toutes les activités de renforcement de l'État est essentiel pour permettre d'inclure une dimension de genre dans certains des secteurs où elle est traditionnellement la moins présente. Trop souvent, les programmes en faveur de l'égalité entre hommes et femmes sont soit indépendants, soit considérés comme relevant du domaine social, ce qui implique que la question des inégalités entre hommes et femmes et des droits des femmes soit coupée des autres priorités de nature plus politique. Ainsi, un gouvernement de transition pourra créer un ministère de la Jeunesse et des Femmes, ce qui isole les problèmes des femmes aux côtés du secteur de la jeunesse, conduisant les autres ministères à se considérer comme dispensés d'inclure les problèmes des femmes dans leurs priorités.

L'intégration systématique des questions de genre doit également s'attaquer aux obstacles, qu'ils soient de nature économique, sociale ou culturelle, à la présence et à la participation des femmes dans tous les secteurs. Pour y parvenir, les donateurs doivent affecter des ressources suffisantes à l'emploi d'un personnel qualifié pour appliquer l'analyse des

questions de genre à tous les secteurs fonctionnels et pour mettre en place des mesures de responsabilité permettant d'assurer le suivi des résultats. Il importe également que les donateurs appuient la participation des femmes et le caractère prioritaire des questions de genre dans les processus généraux tels que la préparation et le contrôle du budget.

Soutenir l'action et la mobilisation des femmes à des niveaux multiples

Nombre des interventions décrites au chapitre 3 concernaient l'appui à la mobilisation des femmes à différents niveaux et à différentes fins, notamment en participant aux processus locaux et nationaux de consolidation de la paix, en pesant sur la vie et les décisions politiques aux niveaux national et local, et en lançant des initiatives locales. Les organisations au niveau des communautés telles que les réseaux de femmes et les ONG locales peuvent être particulièrement bien placées pour identifier les problèmes spécifiques que rencontrent les femmes au niveau communautaire et faciliter l'émergence de solutions locales. Elles constituent également des prestataires de service sur le terrain, et peuvent être d'importants défenseurs de groupes marginalisés ou vivant dans des zones rurales. Cependant, il est essentiel que les donateurs soient attentifs à la manière dont ils soutiennent la mobilisation des femmes, notamment par le biais d'organisations associatives locales. Des études récentes ont en effet souligné que les financements extérieurs peuvent nuire en favorisant les organisations prestigieuses au détriment de l'action collective locale : ils peuvent ainsi affaiblir l'adhésion et le volontariat au sein des réseaux de femmes ou dénaturer le programme d'action d'organisations locales (Bano, 2012 ; Booth, 2012). Une coopération efficace avec les organisations locales nécessite une connaissance approfondie de leurs motivations profondes et une réelle volonté de tenir compte des programmes d'action et des dirigeants au niveau local. Le suivi et l'évaluation doivent mesurer les effets à long terme de l'appui extérieur sur les capacités locales.

Les donateurs doivent également prévoir qu'ils rencontreront des points de vue et des intérêts différents, souvent opposés, parmi les femmes. Des facteurs de division tels que le statut socioéconomique, l'appartenance ethnique ou la religion peuvent compromettre la mise en place d'un programme d'action unifié pour les femmes. Ce phénomène peut aboutir à la coexistence d'une multiplicité de groupes de femmes qui s'organisent autour de différentes questions, comme, par exemple au Népal, ou à des divisions relevant de motifs plus idéologiques entre militants, par exemple entre tenants de la laïcité et défenseurs de la charia dans le Nord du Soudan. En d'autres termes, les donateurs doivent prendre en compte les voix de femmes dans toute leur diversité pour déterminer à quelles organisations et à quelles causes ils apporteront leur soutien.

Travailler en relation avec un plus large éventail d'acteurs et d'institutions et faciliter l'identification d'intérêts communs et de partenariats afin de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

Les donateurs doivent chercher à aborder les questions de genre en identifiant des points d'intérêt mutuel avec d'autres acteurs, tels que le secteur privé et les chefs locaux traditionnels, religieux et de sexe masculin, et non uniquement avec des organisations de femmes. Les donateurs peuvent par exemple souligner qu'il existe une corrélation avérée entre l'égalité entre hommes et femmes et la croissance économique, facteur susceptible d'intéresser nombre de dirigeants locaux. Les donateurs peuvent faciliter la collaboration en atténuant le caractère potentiellement menaçant de leur action aux yeux des acteurs dominants, notamment par les termes qu'ils emploient pour promouvoir l'égalité homme-femme, et en s'appuyant sur des contacts « Sud-Sud » possédant une expérience dans ce domaine et susceptibles de renforcer la pression des pairs. Ils peuvent, par divers moyens, encourager le débat public sur la meilleure manière de répondre aux intérêts des hommes et des femmes, pour leur bénéfice mutuel, par exemple en apportant un soutien à des programmes radiophoniques et télévisés locaux, des groupes de réflexion ou des universités. Ils peuvent réunir des décideurs politiques locaux, des représentants de l'administration, des journalistes et des membres de la société civile en mettant à disposition des espaces où des acteurs de différents horizons et poursuivant des buts divers puissent échanger des idées. Pour ce faire, les donateurs doivent adopter une perspective de long terme et être attentifs aux différents intérêts et facteurs incitatifs pouvant entrer en jeu, notamment en termes d'idéologie, de réputation, de politique ou d'intérêt matériel.

Le principe fondamental à respecter consiste à considérer en premier lieu les idées, les capacités et les dirigeants locaux, et à recourir aux idées, organisations et dirigeants extérieurs en dernier lieu. Cette hiérarchisation, loin d'être simple à appliquer en pratique¹, repose sur de nombreuses études qui indiquent que l'appropriation au niveau local joue un rôle clé dans la réussite des actions en faveur du développement.

Faire jouer les influences politiques et l'engagement d'acteurs de haut niveau pour faire progresser la question de l'égalité homme-femme et le renforcement de l'État et saisir les opportunités, notamment aux premiers stades du renforcement de l'État.

Depuis les engagements inscrits dans le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles, les priorités et le projet de renforcement de l'État et de développement sont négociés au niveau des pays, et conduits par les États eux-mêmes. Toutefois, les actions de plaidoyer par des acteurs extérieurs ont clairement un rôle à jouer, notamment pour défendre des

principes et des droits fondamentaux, par exemple en ce qui concerne l'éducation des filles face à une opposition religieuse ou politique organisée, ou face à des pratiques telles que les mutilations sexuelles des filles. Ce rôle est parfois plus efficace lorsqu'il est assumé par les Nations Unies ou d'autres instances internationales ou régionales considérées comme plus légitimes par les acteurs locaux. Les donateurs peuvent également jouer un rôle important en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans le cadre des processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État en utilisant de manière stratégique la voie diplomatique et en saisissant les occasions de dialoguer avec les autorités ou des acteurs locaux pour défendre les droits des femmes et l'égalité entre hommes et femmes. Cette stratégie exige un engagement sur ces questions au plus au niveau des organismes donateurs, ainsi que des approches cohérentes entre les services des ambassades en charge respectivement de la diplomatie, du développement et de la sécurité. Cet engagement doit se poursuivre tout au long du cycle de programmation : des études montrent en effet que les déclarations d'intention effectuées au stade de la planification ne sont pas toujours suivies d'effets. (El-Bushra, Lyytikäinen et Schoofs, 2012).

Les premières étapes qui font suite à un conflit violent peuvent fournir une importante fenêtre d'opportunités pour intégrer une dimension de genre dans les processus de renforcement de l'État. Idées, institutions et acteurs sont souvent en mutation au sortir immédiat d'un conflit et lorsque les processus de reconstruction et de réforme sont mis en place. Comme indiqué au chapitre 3, l'une des stratégies efficaces pour inscrire les questions de genre à l'ordre du jour à un stade précoce peut consister à saisir les opportunités d'influence directe ou indirecte sur la rédaction de la Constitution, par exemple, ou à favoriser la participation des femmes aux processus politiques clés. Les donateurs doivent être attentifs à ces ouvertures qui peuvent accélérer leur action, et être prêts à agir rapidement en apportant un soutien aux acteurs locaux.

Note

1. Le principe consistant à privilégier les capacités locales est particulièrement difficile à appliquer pour les questions liées au genre, compte tenu de la tension entre la volonté normative des donateurs et les intérêts et valeurs souvent divergents des dirigeants locaux et de la société dans son ensemble. Ce principe est également particulièrement complexe à mettre en œuvre dans les zones

fragiles ou touchées par un conflit où les institutions locales peuvent être très affaiblies et peu aptes à soutenir les droits des citoyens, notamment des femmes. Les capacités d'action collective au niveau local peuvent également y être réduites. La tentation est alors grande pour les donateurs de diriger l'action en faveur de l'égalité homme-femme, avec une tendance à privilégier le plaidoyer ou l'aide conditionnelle plutôt que la persuasion.

Bibliographie

- Bano, M. (2012), *Breakdown in Pakistan: How Aid is Eroding Institutions for Collective Action*, Stanford University Press, Stanford, Californie.
- Booth, D. (2012), *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*, Rapport de synthèse de l'Africa Power and Politics Programme (APPP), Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- El-Bushra, J., M. Lyytikäinen et S. Schoofs (2012), « Gender Equality and Statebuilding », document d'orientation pour le Réseau international OCDE/CAD sur les situations de conflit et de fragilité.

Chapitre 5

Recommandations pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État

En se fondant sur l'analyse développée aux chapitres précédents, le chapitre 5 formule un certain nombre de recommandations afin que les donateurs puissent surmonter les difficultés et saisir les opportunités relatives à l'intégration d'une dimension de genre dans leur travail de renforcement de l'État dans les États fragiles ou touchés par un conflit.

Les exemples pratiques présentés au chapitre 3 ainsi que les facteurs clés de réussite indiqués au chapitre 4 visent à guider les donateurs dans l'intégration d'une dimension de genre dans leurs programmes de renforcement de l'État. Les recommandations formulées au présent chapitre peuvent aider les donateurs à surmonter quelques-uns des obstacles évoqués au chapitre 2 et à saisir les opportunités permettant d'intégrer les questions de genre dans le renforcement de l'État.

La majorité de ces recommandations concerne les difficultés opérationnelles que rencontrent les organismes donateurs, celles-ci étant plus faciles à maîtriser. Toutefois, en renforçant l'utilisation d'outils analytiques et en constituant une base d'informations plus étoffée, les donateurs seront également mieux à même de faire face aux difficultés contextuelles liées au renforcement de l'État dans les États fragiles ou touchés par un conflit.

Il est important de garder à l'esprit que l'égalité homme-femme est un défi difficile à relever. Même pour l'intervenant extérieur le mieux informé, il sera ardu de travailler efficacement avec les institutions complexes, informelles et éminemment politiques concernées par les questions de genre dans les États en situation de fragilité ou touchés par un conflit. Aucun donateur ne devrait agir sans tenir compte du genre. Tous devraient posséder les compétences essentielles et le personnel qualifié pour appliquer une analyse de genre dans tous les principaux secteurs de leur programme de développement. Toutefois, les donateurs doivent prendre des décisions stratégiques afin de déterminer s'ils disposent des ressources et de l'expertise nécessaires pour entreprendre des tâches plus exigeantes ou s'ils doivent d'abord développer ces compétences. Ainsi, le travail avec les organisations de base requiert de parler les langues locales, de sélectionner soigneusement ses partenaires, de négocier des relations de travail efficaces et un engagement sur le long terme.

Tableau 5.1. Recommandations : Points d'entrée stratégiques et exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre

Points d'entrée stratégiques	Exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre
Renforcer les outils d'analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Réviser les cadres actuels d'analyse des conflits et du renforcement de l'État afin de refléter l'analyse de genre • S'assurer que tout le personnel ait une formation et des connaissances adéquates pour être en mesure d'appliquer efficacement une analyse de genre au stade de la conception, du développement et du suivi de projets • S'assurer de l'intégration des questions de genre dans tout futur cadre d'évaluation, à l'instar des Évaluations de la Fragilité

Tableau 5.1. **Recommandations : Points d'entrée stratégiques et exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre** (suite)

Points d'entrée stratégiques	Exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre
Améliorer les mécanismes de financement et de reddition de comptes disponibles afin de soutenir un renforcement de l'État sensible au genre	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la coordination des allocations de ressources versées au pays pour soutenir les activités de renforcement de l'État sensibles au genre et, le cas échéant, réaffirmer les priorités fixées dans les Plans d'Action Nationaux. • Envisager au sein du financement du renforcement de l'État la création de lignes budgétaires dédiées, afin de garantir chaque année la disponibilité des ressources affectées directement au soutien de l'égalité homme-femme et des droits des femmes • Soutenir les efforts visant à faire progresser les mécanismes de reddition de comptes à l'échelle internationale et nationale, notamment la collecte de données et la production transparente de rapports sur les progrès dans la mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU, et d'autres engagements • Tisser des partenariats avec le secteur privé afin de lever et de cibler des fonds de manière plus efficace
Contribuer à la construction d'une base de connaissances sur un renforcement de l'État sensible au genre	<ul style="list-style-type: none"> • Allouer des financements à des programmes de recherche pluriannuels pour comprendre l'impact d'une meilleure prise en compte du genre dans les programmes de renforcement de l'État • Soutenir l'établissement de partenariats entre des organismes de recherche du Nord et du Sud qui travaillent sur les questions de genre et sur le renforcement de l'État • S'assurer que tous les programmes intègrent des éléments de suivi et d'évaluation spécifiquement liés aux questions de genre
Utiliser les forums et réseaux internationaux pour soutenir le changement à l'échelle nationale et locale	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser le Dialogue International sur la Consolidation de la Paix et le Renforcement de l'État comme une plate-forme d'échange de bonnes pratiques et d'enseignements tirés de l'intégration d'une perspective de genre dans le renforcement de l'État • Soutenir les réseaux internationaux qui travaillent avec les organisations de femmes sur le terrain et leur offrir des points d'accès pour relayer leurs priorités et recommandations vers l'ONU, l'UE, l'OTAN et d'autres forums intergouvernementaux • Dans le rôle fédérateur que jouent nombre de bailleurs et agences des Nations Unies, s'assurer que les invitations à s'exprimer soient étendues aux femmes de la société civile, par exemple lors des conférences de prévision des bailleurs ou des conférences nationales sur le redressement

Tableau 5.1. **Recommandations : Points d'entrée stratégiques et exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre** (suite)

Points d'entrée stratégiques	Exemples de mesures que les bailleurs pourraient prendre
Identifier les lacunes des organismes donateurs en matière de compétences et de capacités, et prendre des mesures pour y remédier	<ul style="list-style-type: none"> • Développer et mettre en œuvre une formation sur le genre pour les personnels travaillant sur des projets de consolidation de la paix et de renforcement de l'État • S'assurer que les conseillers genre aient le niveau de responsabilité nécessaire et accès aux débats de haut niveau sur le renforcement de l'État
S'appuyer sur ces points d'entrée pour intégrer une perspective de genre et de renforcement de l'État dans le pilotage du programme de développement pour l'après-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Plaider pour l'inclusion d'indicateurs spécifiques et sensibles au genre parmi les indicateurs en cours de développement pour les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État • S'assurer que les femmes et les filles soient consultées et soutenues dans l'identification de leurs priorités en lien avec la gouvernance, la sécurité, la justice et les dimensions économiques du programme de développement pour l'après -2015 • Utiliser le pilotage du New Deal comme une opportunité pour renforcer la mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU dans les pays pilotes
Promouvoir des liens entre les organisations locales et réseaux de femmes de terrain, et s'assurer qu'ils puissent avoir accès aux possibilités de financements et de projets	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des lignes de financement mobilisables rapidement, à plus petite échelle, accessibles aux organisations de base et travaillant au niveau des communautés, et simplifier les processus de passation de marchés publics • Renforcer les capacités parmi le personnel des projets afin qu'il soit en mesure d'identifier et de créer des liens avec des groupes locaux et des réseaux de femmes sur le terrain • Faciliter les liens Sud-Sud et Nord-Sud entre les organisations et réseaux de femmes afin de permettre un apprentissage mutuel • Établir des mécanismes réguliers et institutionnalisés de consultation des organisations locales de femmes pour entendre leurs priorités et recommandations concernant le processus de renforcement de l'État

Annexe A

Exemples pratiques d'actions mises en œuvre par les donateurs pour intégrer les questions de genre aux objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

A.1. Légitimité politique

Appuyer les quotas et d'autres mesures visant à augmenter le nombre de femmes en politique

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les femmes sont, de longue date, exclues de la sphère politique et se heurtent à de nombreux obstacles structurels et culturels pour accéder à des fonctions publiques. Le processus de négociations qui sous-tend les règlements politiques implique essentiellement des acteurs de sexe masculin appartenant aux élites. Cependant, il n'existe que peu d'études sur les effets potentiels à long terme de l'exclusion persistante des femmes des processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Si la priorité immédiate dans ce domaine est souvent la stabilité, les acteurs extérieurs doivent veiller à ce que les intérêts des femmes soient également à l'ordre du jour. Il est tout aussi important à long terme de soutenir le développement économique et social au bénéfice des femmes comme des hommes que les mesures directes destinées à accroître la participation des groupes marginalisés aux processus politiques (ONU Femmes, 2012a). Les périodes qui suivent immédiatement un conflit s'accompagnent souvent d'une refonte du paysage politique : les élections après un conflit ou les processus de paix offrent des opportunités pour renforcer la participation des femmes et influencer les Constitutions et mesures de transition. Les quotas peuvent être efficaces pour amener davantage de femmes à participer à la vie politique et enclencher le processus de suppression des obstacles à leur représentation dans l'espace public. Le mécanisme des quotas a été instauré dans de nombreux pays sortant d'un

conflit, avec de bons résultats. Cependant, les quotas ne peuvent à eux seuls faire évoluer les mentalités ou transformer la représentation officielle en participation effective. Ils constituent un moyen et non une fin pour parvenir à l'autonomisation politique des femmes.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente des donateurs

- En 2001, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) a soutenu une stratégie de communication dans les médias pour les femmes candidates à la première élection de l'assemblée constituante du pays. Compte tenu du fait que de nombreuses femmes se portaient candidates pour la première fois, l'accès aux médias était primordial pour se constituer une base électorale et se faire connaître. Les femmes candidates et les partis qui inscrivait des femmes en tête de liste ont ainsi bénéficié de temps de parole à la télévision et à la radio ainsi que d'espaces publicitaires dans les journaux. Ces mesures ont fortement incité les partis à soutenir les candidatures féminines. Des quotas garantissaient également la représentation des femmes dans les bureaux de campagne des partis, dans l'administration publique et dans la commission électorale nationale. Ces initiatives ont contribué à ce que les femmes remportent 26% des sièges à l'assemblée constituante de 2001. Ces femmes ont joué un rôle central pour faire inscrire dans la Constitution que « les femmes et les hommes ont les mêmes droits et devoirs dans tous les domaines de la vie familiale, politique, économique, sociale et culturelle ». Plus récemment, les lois électorales du Timor oriental ont fixé des quotas de femmes dans les partis (PNUD, 2011).
- Le programme de l'Union interparlementaire (UIP) sur l'égalité entre hommes et femmes vise notamment à aider les femmes à accéder au parlement et à le transformer, grâce à des ateliers qui les initient au travail parlementaire. L'UIP contribue également à l'envoi d'experts sur de courtes durées pour aider les femmes parlementaires. Certains séminaires destinés aux parlementaires portent également sur des questions spécifiques liées au genre et sur les moyens de les traiter au sein des parlements. Au Mali, l'UIP a ainsi participé à une formation destinée aux parlementaires hommes et femmes sur la violence à l'égard des femmes, notamment les mutilations sexuelles. Les parlementaires de pays de la région qui avaient déjà légiféré contre les mutilations sexuelles des femmes ont ainsi pu échanger connaissances et expérience en la matière (Abdela et Boman, 2011).

Renforcer l'inclusion des droits des femmes dans les constitutions officielles

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Le processus de rédaction d'une Constitution est essentiel pour donner forme aux droits et opportunités dont bénéficieront les citoyens à l'avenir. Il est tout particulièrement important en ce qui concerne la responsabilité de l'État à l'égard des femmes. L'application de nouvelles lois est problématique dans de nombreux États fragiles ou touchés par un conflit. Cependant, le soutien aux droits des femmes et aux réformes électorales, par exemple par le biais de quotas de femmes parlementaires, peut créer un environnement permettant à des groupes locaux de se mobiliser à plus long terme. Les organisations de femmes citent souvent le renforcement des cadres juridiques officiels parmi les outils importants de plaidoyer en faveur du changement auprès des autorités, des dirigeants de sexe masculin et d'autres groupes. Les donateurs peuvent aider les femmes à regrouper leurs demandes en favorisant la constitution de coalitions entre les organisations de femmes de la société civile et d'autres alliés, et en les aidant à fixer des priorités communes. Cela peut prendre la forme d'un soutien direct par un dialogue de haut niveau, l'influence et l'action politique, ou d'un appui indirect par le biais d'initiatives locales.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Au Zimbabwe, ONU Femmes et le PNUD ont aidé le Groupe des 20, une alliance de groupes de femmes, à créer un groupe de travail chargé de contrôler la prise en compte des droits des femmes dans la réforme constitutionnelle exigée par l'Accord politique global de 2008 (ONU Femmes, 2012a).
- De la même manière, Care International a soutenu un réseau national de 35 organisations locales de femmes au Népal baptisé *National Forum for Women Rights Concern*. L'ONG a notamment contribué à mettre le réseau en contact avec des acteurs importants de partis politiques, de l'assemblée constituante et de groupes d'intellectuels ainsi qu'avec des avocats, pour débattre de questions liées à l'égalité entre hommes et femmes et aux droits des femmes pertinentes pour la rédaction de la Constitution (Care International, 2010).
- Au Rwanda, le PNUD et l'UIP ont aidé à réunir des membres de l'assemblée nationale provisoire, des ministres de premier plan du gouvernement, des membres de la Commission juridique et constitutionnelle, des organisations de femmes ainsi que d'autres groupes, à l'occasion d'un séminaire consacré à la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes dans la nouvelle Constitution

rwandaise. Des consultations populaires ont alors été lancées au sein de différents groupes de femmes rwandaises issues du gouvernement, du parlement et de la société civile. En l'espace de deux ans, elles ont abouti à plusieurs recommandations visant à inscrire les principes d'égalité entre hommes et femmes dans la Constitution. Ce processus a permis d'élaborer la Constitution considérée comme la plus favorable à l'égalité entre hommes et femmes dans le monde (Abdela et Boman, 2011).

Favoriser la participation des femmes aux processus de paix et de dialogue officiels et informels à travers un financement, des pressions politiques et en usant du pouvoir de mobilisation

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

La représentation officielle des femmes dans les négociations de paix peut contribuer à créer des processus plus démocratiques et plus attentifs aux intérêts des citoyens. Même lorsqu'elles sont exclues des processus officiels de renforcement de l'État et de consolidation de la paix, les femmes favorisent souvent la paix et la réconciliation aux niveaux local ou national par le biais de groupes informels. La diversité des voix et des représentations joue un rôle important pour garantir non seulement que les processus de paix impliquent toutes les parties, mais aussi que l'ensemble des questions importantes sont abordées. Si les donateurs font jouer leur influence politique pour défendre la participation des groupes marginalisés, notamment les femmes, dans un certain nombre de processus, les équipes de négociateurs pour la paix comptent encore trop peu de femmes, et les contributions précieuses qu'elles pourraient apporter sont bien souvent perdues. (Secrétaire général des Nations Unies, 2012).

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Le processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya, qui a bénéficié d'un fort soutien international, est un exemple encourageant. Comparé aux processus de médiation précédents, il plaide fortement en faveur de la participation des femmes. Un membre sur quatre de toutes les équipes de négociateurs était une femme. Un membre sur trois du Groupe d'éminentes personnalités africaines et plusieurs hauts conseillers des Nations Unies et de l'Union africaine de l'équipe de médiation du Groupe était également des femmes. Dans leur rapport pour le Centre du dialogue humanitaire, McGhie et Wamai (2011) ont souligné combien la participation de Graça Machel au Groupe avait été essentielle à la promotion des intérêts des femmes dans le processus de médiation.

- En République démocratique du Congo, ONU Femmes a contribué à faire participer les femmes au Dialogue intercongolais, forum national sur les réformes politiques et la réconciliation organisé par toutes les parties au conflit. ONU Femmes a ainsi facilité un ensemble d'initiatives, notamment une mission de paix et de solidarité auprès de la RDC menée par une délégation de personnalités africaines femmes, et l'organisation d'un forum des femmes, qui rassemblait les représentants du gouvernement, des rebelles, de l'opposition politique et de la société civile pour définir un programme commun avant l'ouverture des négociations (ONU Femmes, 2012b ; Wijeyaratne, 2009). De la même manière, des décideurs de premier plan peuvent aussi faire jouer leur position et leur influence politique pour encourager la concertation avec les femmes et compléter les initiatives organisées au niveau local.
- Soutenues par l'Initiative pour une sécurité partagée (*Initiative for Inclusive Security*) et ONU Femmes, des femmes de l'ensemble du Soudan du Sud se sont réunies avec des représentants du gouvernement pour déterminer les priorités pour les femmes, en marge de la Conférence internationale sur l'engagement en faveur du Soudan du Sud qui s'est tenue en décembre 2011. Le processus de renforcement de l'État est encore en cours au Soudan du Sud, il est donc trop tôt pour évaluer l'impact de cette initiative. Il apparaît cependant que certains des engagements demandés par les femmes, comme l'inscription dans la Constitution provisoire d'un quota de 25 % de femmes au titre de la discrimination positive, aient été adoptés en théorie, sinon encore en pratique.
- Dans le cadre du programme OMD3 mis en œuvre par le Danemark au Libéria, des groupes de femmes et des jeunes ont reçu une formation de médiateurs et d'agents de consolidation de la paix au Libéria, afin de prévenir les conflits au niveau local. Au Kenya, le Danemark apporte son soutien à des médiatrices, par le biais du volet Paix et sécurité pour le développement du programme des autorités kenyanes en faveur de la paix.

Soutenir la mobilisation et l'engagement des femmes dans les processus politiques

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Dans les États fragiles ou touchés par un conflit, la population attend en général bien peu des autorités. Il règne une grande méfiance entre l'État et la société, et les groupes sociaux ne possèdent souvent que de faibles capacités de mobilisation. Les interactions entre les groupes sociaux (souvent fragmentés)

et entre les groupes sociaux et l'État sont limitées, ce qui contribue au pessimisme quant aux perspectives de changements favorables. Les femmes rencontrent des difficultés particulières pour se mobiliser afin de déterminer leurs intérêts et leurs priorités, d'organiser leurs actions collectives et, plus important encore, afin de faire entendre leur voix au sein des institutions officielles et informelles. Pour remédier à ces difficultés, les donateurs peuvent financer l'élaboration de programmes de radio et de télévision visant à susciter une prise de conscience, à changer les comportements sociaux et à faciliter la mise en place de forums publics pour permettre la discussion et le débat entre acteurs publics et privés et entre hommes et femmes. Ils peuvent également favoriser, aux niveaux local et national, les occasions pour les femmes d'échanger des idées et de discuter des priorités pour alimenter les discussions au sein de ces forums. Les organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle clé dans le suivi de la mise en œuvre des accords de paix et d'autres engagements ainsi que des actions nationales et institutionnelles en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. Cette action peut se révéler une manière utile de travailler avec les élites politiques, qui ont intérêt à préserver leur réputation face à la pression d'instances internationales ou régionales, et de mettre en lumière de faibles performances ou des atteintes aux droits de l'homme. Les organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle important pour faciliter le dialogue et la négociation entre les communautés locales et les organes de gouvernance officiels et informels. La prise en compte d'intérêts et de points de vue communautaires et locaux dans le renforcement de l'État peut également favoriser l'appropriation et le caractère durable au niveau local, et contribuer à renforcer la responsabilité s'agissant des réformes menées par les autorités.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- En dépit de la lenteur de l'application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et des autres engagements en matière d'égalité entre hommes et femmes, ainsi que de l'absence de responsabilité à cet égard, des groupes de la société civile effectuent un suivi actif des actions menées aux niveaux national et international, souvent avec l'aide d'institutions de l'ONU ou de financements bilatéraux. L'un de ces groupes, le réseau national des femmes pour la paix (Global Network of Women Peacebuilders – GNWP), qui rassemble plus de 50 organisations et réseaux de femmes de quelque 15 pays, vise à combler l'écart entre les discussions sur les mesures à prendre d'une part et la mise en œuvre sur le terrain d'autre part en matière de droits des femmes, de paix et de sécurité. Le travail du GNWP est axé sur le renforcement des capacités dans la société civile, notamment sa composante féminine, afin d'effectuer un suivi efficace de la mise en œuvre des actions. Il a également pour mission

de contribuer à l'application effective de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies au niveau national et de fournir un « instantané » mondial du stade de mise en œuvre. Le GNWP appelle l'attention des autorités nationales et des organisations internationales sur les résultats de son suivi annuel par des actions de plaidoyer et de lobbying ; ce processus permet également de développer les compétences et les connaissances d'organisations locales concernant différentes dimensions du renforcement de l'État dans ces pays.

A.2. Sécurité

Attacher une attention particulière aux besoins de sécurité spécifiques des femmes et des jeunes filles

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les réformes classiques du secteur de la sécurité mettent l'accent sur la restructuration des services officiels de sécurité tels que l'armée, la police, les agents aux frontières et le personnel de l'administration pénitentiaire, ainsi que sur l'amélioration des normes, des équipements, des politiques et des procédures. Si ces réformes peuvent également bénéficier aux femmes et aux groupes marginalisés, certaines questions de sécurité liées au genre peuvent être négligées ou considérées comme non pertinentes pour la sécurité nationale dans son ensemble. Des efforts spécifiques doivent être fournis pour reconnaître les facteurs d'insécurité pour les femmes ainsi que les types spécifiques de protection et de soutien dont elles peuvent avoir besoin. Les femmes sont souvent réticentes à signaler les violences sexistes à la police (à dominante masculine) pour diverses raisons, notamment la peur en général, et la peur de représailles contre les victimes en particulier. Les normes culturelles peuvent également limiter les interactions entre hommes et femmes : il peut être gênant pour une femme de parler à un homme de violences sexistes. En outre, il arrive que les services de police ne traitent pas ce type de plaintes. La formation des services de sécurité existants sur les questions de genre peut se révéler une stratégie efficace pour mieux faire connaître et prendre en compte les besoins des femmes et des filles. En finançant et en développant ce type d'initiative avec des acteurs locaux, les donateurs peuvent contribuer à créer des services de sécurité qui répondent aux besoins de sécurité des hommes comme des femmes, élément vital dans la construction d'un État au service de tous les citoyens et qui favorise la participation de chacun.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Au Libéria, ONU Femmes aide la police à concevoir des mesures visant à mieux prendre en compte les questions de genre dans ses ressources humaines, afin d'accroître la représentation des femmes dans la police nationale. Les stratégies de recrutement, de pérennisation des emplois et de promotion tiennent désormais compte des obstacles particuliers que peuvent rencontrer les femmes pour accéder à un emploi dans les services de police (ONU Femmes, 2012a).
- Au Nicaragua, plusieurs donateurs ont contribué à la création de commissariats de femmes, les *Comisarias de la Mujer y la Niñez (CMN)* (Commissariats des femmes et des enfants). Employant essentiellement des agents de police femmes spécialement formées, chargées de faire face aux violences sexuelles et domestiques et organisés en réseau avec des ONG de femmes, les CMN aident à améliorer le signalement et le traitement des cas de violences sexistes. En 2008, il existait un CMN dans chaque capitale départementale et régionale et dans chaque district de Managua (DCAF, 2011). Des unités similaires dédiées aux violences sexistes ont également été créées dans des pays tels que la Sierra Leone et le Soudan du Sud; en dépit de contraintes opérationnelles, elles ont permis de faciliter l'accès des femmes aux services de police dans certaines régions et ont contribué à sensibiliser aux problèmes de violences sexistes.
- Au Kosovo, le service de formation de la police aux frontières a intégré un module introductif d'une demi-journée sur le thème « genre et gestion des frontières » dans son programme de formation. Ce module vise à permettre aux agents aux frontières d'établir un lien entre les problèmes liés au genre et leurs propres activités quotidiennes, notamment l'identification des menaces différenciées auxquelles peuvent faire face les hommes et les femmes aux points de passage des frontières (McKay, 2008). Au Népal, des ONG de femmes ont assuré une formation similaire sur les questions de genre pour les services de police et, en 2003, pour 200 officiers supérieurs de l'armée (DCAF, 2011).
- Au Rwanda, en RDC et au Burundi, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), désormais rattachée au ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, soutient un projet régional de lutte contre la violence à l'égard des filles et des jeunes femmes, en partenariat avec le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI). Ce projet comprend une aide à la Concertation des collectifs d'associations féminines de la région des Grands Lacs (COCAFEM /GL), qui inclut les associations les plus expérimentées de la région en ce qui

concerne la lutte contre les violences sexuelles, afin qu'elle devienne une autorité reconnue pour combattre les violences sexuelles aux niveaux national, régional et international. Un soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de protocoles d'aide et d'activités de sensibilisation complète cet appui. Jusqu'à présent, le projet a permis d'accroître la collaboration entre les représentants des secteurs judiciaire, psychologique et médical, qui a abouti à un changement des protocoles permettant aux victimes de bénéficier d'un meilleur accès aux services, grâce à une meilleure prise en compte de leurs besoins. En outre, 676 chefs de communautés au total ont été informés sur la nature des violences sexistes, les services disponibles et leur rôle dans la prévention et le traitement des violences. Une évaluation préliminaire a révélé des changements de comportement chez certains responsables, qui ont admis que la campagne leur avait ouvert les yeux sur des formes de violences qu'ils n'avaient pas condamnées par le passé.

Rechercher la participation de dirigeantes et de réseaux de femmes à la conception des priorités et mesures en matière de sécurité et appuyer la participation des femmes au processus décisionnel à haut niveau en matière de sécurité

Pourquoi est-ce important? Que peuvent faire les donateurs?

Les groupes, réseaux et responsables féminins peuvent être des partenaires utiles pour les institutions en charge de la sécurité et pour remédier aux problèmes d'insécurité au niveau local ou dans la sphère domestique. Outre les services qu'ils fournissent, les groupes de femmes peuvent jouer un rôle crucial pour définir des priorités et stratégies de sécurité pour tous.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- À Bougainville (Papouasie-Nouvelle-Guinée), des groupes de femmes ont dispensé aux anciens combattants une formation sur les droits des femmes afin de prévenir les violences domestiques, recruté et formé des hommes pour les aider dans cette tâche, formé les nouvelles recrues de la police aux questions de genre et organisé des ateliers dans différentes communautés, afin de sensibiliser aux conséquences des violences à l'égard des femmes et des enfants (Barnes et Albrecht, 2008).
- Le réseau libérien des femmes pour la consolidation de la paix (Women in Peacebuilding Network – WIPNET) a apporté une aide cruciale au processus de désarmement, démobilisation et réinsertion

(DDR) en apaisant les combattants, en fournissant des services de base et en protégeant les combattants mineurs sur un site de cantonnement qui n'était pas conçu pour accueillir un tel nombre de combattants candidats à la démobilisation. Après cette expérience, des groupes de femmes libériennes ont recensé les principales lacunes qu'elles avaient identifiées dans le programme de DDR, soulignant que la participation de femmes et d'hommes ayant une expertise locale aurait évité certains problèmes. Des femmes libériennes ont ensuite travaillé en coopération avec des organisations internationales et avec les autorités pour concevoir une campagne destinée à encourager les femmes et les filles à prendre part au processus de DDR (DCAF, 2011 ; OCDE, 2009 ; Valasek, 2008).

- Le centre international Woodrow Wilson des universitaires et des femmes pour la paix a organisé une conférence réunissant des femmes iraqiennes, notamment des représentantes de la société civile, des ministres et des agents du secteur de la sécurité. Les participants ont défini plusieurs priorités essentielles pour la sécurité des femmes et pour la réussite des réformes du secteur de la sécurité, tels que le renforcement de la sécurité aux frontières, une hausse des effectifs de police, une amélioration de l'éclairage urbain et la formation des policiers et des officiers de l'armée aux questions liées au genre et aux droits de l'homme (Barnes et Albrecht, 2008).

A.3. Justice

Identifier et favoriser les possibilités de faire des droits des femmes une réalité en les consacrant dans la législation

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les Constitutions peuvent constituer une protection pour les droits des femmes. Il existe cependant bien souvent un fossé entre ce qui y est inscrit et la réalité du fonctionnement de la législation et de la justice nationales. La place des institutions juridiques coutumières dans le processus de renforcement de l'État est cruciale, car, dans de nombreux États fragiles ou touchés par un conflit, les questions domestiques et familiales, essentielles pour les droits des femmes, sont déléguées à des autorités coutumières souvent discriminantes. Pour que les droits constitutionnels des femmes deviennent une réalité, les processus de renforcement de l'État doivent donc prévoir d'étendre les compétences de l'État à ces secteurs où les droits des femmes sont bafoués. Toutefois, comme indiqué au chapitre 2, il n'est pas aisé de naviguer entre institutions officielles et informelles : les donateurs doivent comprendre le rôle que jouent les arrangements informels dans un contexte

spécifique, quelle est leur perception par les femmes et quelles peuvent être les alternatives réalistes à ces dispositifs. Ils doivent également comprendre que les efforts pour inscrire les droits des femmes dans la législation peuvent se trouver mêlés à des luttes plus larges pour le pouvoir et les ressources. Les donateurs doivent étudier les possibilités d'étendre la portée des dispositions juridiques officielles tout en restant attentifs au risque qu'elles ne soient pas appliquées si elles sont trop éloignées des normes sociales établies.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Au Kirghizstan, l'équipe de pays des Nations Unies s'est réunie en 2012 et en 2013 pour appuyer une coalition de groupes de la société civile et de parlementaires dans leurs efforts pour changer les mentalités et adopter une nouvelle loi durcissant les sanctions concernant la pratique répandue du rapt de fiancées. Au Kirghizstan, des milliers de femmes sont en effet enlevées à des fins de mariage, subissant alors bien souvent des violences physiques et des viols. Or seule une très faible proportion des auteurs d'enlèvements sont traduits en justice, l'opinion populaire ne considérant pas ces actes comme des violations des droits humains. Avec l'aide de la communauté des donateurs, les efforts des adversaires kirghizes de cette pratique pour modifier les normes sociales et la législation ont contribué à faire évoluer les mentalités, poussant les institutions nationales à reconnaître leur devoir de renforcer la protection juridique des femmes. La peine maximale de détention pour l'enlèvement de fiancée a ainsi été portée de 3 à 10 ans. Des ressources supplémentaires ont été affectées aux services en charge des femmes exposées aux enlèvements et de celles qui cherchent à échapper à leurs agresseurs.
- Au Rwanda, le PNUD et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) ont aidé le Forum des femmes rwandaises parlementaires (FFRP) à mener plusieurs consultations nationales qui ont servi de base à l'adoption de la première loi générale du pays sur la violence à l'égard des femmes. Le FFRP a pour mission de renforcer les capacités des femmes parlementaires, de modifier les lois discriminatoires, d'élaborer des lois sur l'égalité entre hommes et femmes et de faire pression en faveur de l'intégration d'une dimension de genre dans toutes les activités de l'État. Pour préparer au projet de loi sur les violences sexistes, il a mené une série de consultations comprenant une conférence nationale sur les violences sexistes, des déplacements sur le terrain et une campagne médiatique interactive. Ces actions ont permis de collecter des données sur la prévalence et les causes des violences sexistes, ainsi que sur les réponses à y apporter, d'y sensibiliser les citoyens

et parlementaires et de renforcer l'appropriation et la légitimité de la question. Les consultations, auxquelles hommes et femmes ont participé, ont permis de nouer des liens étroits avec la société civile, pour aboutir au projet de loi destiné à prévenir et réprimer les violences sexistes et à protéger les victimes. La loi, adoptée en 2009, inclut les violences conjugales, le viol conjugal, le harcèlement sexuel et les violences contre les enfants dans sa définition des violences à l'égard des femmes. Elle est non seulement la première loi générale du pays sur les violences à l'égard des femmes, mais aussi la première initiative du parlement depuis la ratification de la Constitution du Rwanda en 2003 (Pearson, 2008).

Promouvoir des réformes remédiant aux obstacles spécifiques qui empêchent les femmes d'accéder aux mécanismes de justice officiels et informels

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Compte tenu des graves retards de la justice dans les affaires de violences sexistes, certains États ont créé des tribunaux spéciaux ou à procédure accélérée, comme le Libéria et le Népal pour les affaires de viols et les affaires concernant les femmes et les enfants, respectivement (Banque mondiale, 2011). Lorsque le niveau d'alphabétisation des femmes est insuffisant, il peut être utile à court terme de reformuler plus simplement la législation ou de la traduire dans des langues locales, comme l'a fait le Botswana. Le soutien à la collecte et à la publication de données sur l'accès des femmes à la justice permet d'accroître la visibilité des obstacles, de définir des actions ciblées et d'accélérer le processus conduisant à un accès plus équitable à la justice (Banque mondiale, 2011). L'absence de personnel féminin au sein des institutions officielles de la justice constitue également un obstacle essentiel à cet égard (Douglas, 2007). Les donateurs peuvent soutenir les réformes en formant des assistants juridiques et des magistrats, et en encourageant les femmes à exercer un métier dans ce secteur.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Les organisations de femmes de la société civile jouent également un rôle moteur pour faire progresser l'accès des femmes à la justice officielle; l'aide que leur apportent les donateurs peut accroître l'efficacité de leur action. À Aceh (Indonésie), l'aide du PNUD a permis de renforcer les capacités des organisations de femmes dans le suivi et le plaidoyer en faveur des droits des femmes (Douglas, 2007). Au Rwanda, la participation de la société civile, notamment de groupes de femmes, aux discussions organisées avec le soutien

des autorités sur la réforme de la législation foncière a permis d'améliorer l'action des pouvoirs publics et de mieux faire connaître les droits individuels (Banque mondiale, 2011). ONU Femmes a ensuite apporté son concours aux femmes rwandaises pour faire valoir leurs droits fonciers nouvellement acquis en aidant une ONG locale à former un réseau d'assistants juridiques (ONU Femmes 2012c). ONU Femmes a également aidé le ministère de l'Agriculture à former et à déployer sur le terrain plus de 200 femmes chargées de la vulgarisation agricole afin que les agricultrices puissent accéder aux services agricoles et accroître la productivité de leur exploitation.

- Au Kosovo, ONU Femmes a aidé l'institut judiciaire du Kosovo à rédiger un manuel destiné à guider les juges dans le traitement de la protection juridique des victimes de violences domestiques (ONU Femmes, 2011).
- En Sierra Leone, le Programme de développement de la justice, financé par le ministère britannique du Développement international (DFID), a été lancé en coopération avec les institutions judiciaires officielles et informelles et les communautés. Au niveau des provinces, où il fonctionnait sous forme de programme pilote, le programme a permis de réduire certains obstacles à l'accès des femmes à la justice, par exemple en amenant des dispositifs judiciaires officiels dans des zones isolées, grâce à des tribunaux itinérants, et en sensibilisant le personnel de la justice coutumière aux droits des femmes (Castillejo, 2011).

Appuyer les efforts visant à réformer et renforcer les moyens traditionnels, non étatiques et informels de règlement des différends et d'arbitrage et les aligner sur les normes internationales en matière de droits de l'homme

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les dispositifs informels de règlement des litiges sont souvent les principales voies d'accès à la justice pour les femmes. Il est parfois possible d'appuyer les efforts d'un pays partenaire pour en améliorer l'efficacité et harmoniser leur fonctionnement avec les normes internationales en matière de droits humains pour les femmes.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- En 2006, à Aceh, l'Organisation internationale de droit du développement (IDLO) a souhaité mieux faire connaître le droit applicable, les voies d'accès au système judiciaire et les droits des

femmes et des enfants en distribuant des guides très accessibles sur la législation indonésienne et coutumière ainsi que sur les avis juridiques islamiques concernant l'héritage et les droits fonciers. Ces guides ont été remis à des organisations participant à la reconstruction et à la réhabilitation après le tsunami, à des juristes, à des tribunaux, à des fonctionnaires et à des villages de toute la région (Harper, 2007 ; Wojkowska, 2006).

- Au Népal, des donateurs tels que le DFID, l'Agence japonaise de coopération internationale et l'UNICEF soutiennent les systèmes parajudiciaires informels pour améliorer l'accès des femmes aux dispositifs de justice officiels. Des comités parajudiciaires, créés dans l'ensemble des 75 districts, traitent de questions telles que les violences sexuelles et sexistes, la citoyenneté et les litiges familiaux au niveau des communautés (Onslow, 2012).
- En Somalie, le PNUD et le Conseil danois pour les réfugiés a soutenu l'ONG locale Hornpeace en organisant plusieurs débats avec plus de 100 « anciens » et chefs de communautés de la région du Puntland, afin d'harmoniser les pratiques du système judiciaire informel avec les normes en matière de droits humains, notamment le respect des droits de la femme. Ces efforts ont abouti en 2009 à la première conférence des chefs traditionnels de l'État, rassemblant 130 chefs traditionnels, guides religieux et représentants des autorités, venus des sept régions du Puntland. Une alliance de 30 ONG locales de femmes, la coalition des organisations locales de femmes (*Coalition for Grassroots Women's Organisations*), a informé les participants de la situation des femmes en Somalie. En partie du fait de la contribution de la coalition, la conférence a examiné la question des violences sexistes, et adopté une Déclaration nationale appelant à la protection des droits des femmes. La conférence a également permis une réforme importante des lois informelles exigeant des veuves qu'elles épousent un frère de leur mari décédé, ainsi qu'un engagement d'appuyer de nouvelles réformes du droit coutumier pour renforcer les droits des femmes (DCAF, 2011 ; PNUD, 2009, 2010).

A.4. Fondements économiques

Soutenir la création d'emplois, notamment les projets générateurs de revenus propres à réduire les incitations à la violence et au conflit et qui bénéficient autant aux femmes qu'aux hommes.

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les femmes gagnent en autonomie en jouant un rôle actif et productif sur le marché du travail ; le soutien des donateurs à cet égard joue un rôle clé. Les bénéfices peuvent être immenses : des études indiquent que les femmes dépensent une plus large part de leurs revenus en faveur de la santé et du bien-être de leur famille ; l'accroissement de leur revenu disponible dans un contexte d'après-conflit pourrait donc également stimuler la consommation et la croissance globales. Même si les périodes de conflit et d'après-conflit sont souvent marquées par une nette hausse de l'activité économique des femmes, leurs gains sont souvent modestes car leurs activités sont très faiblement rémunérées ou dangereuses (Justino, 2012). Comme indiqué précédemment, le microcrédit constitue un outil puissant fréquemment utilisé par les donateurs pour favoriser l'autonomisation des femmes. S'il est nécessaire de poursuivre les investissements dans ce secteur, il faut garder à l'esprit que ces programmes ne peuvent à eux seuls transformer les moyens de subsistance ou les possibilités d'emploi des femmes. Ces programmes doivent être bien conçus : ils doivent par exemple être associés à des formations, des prêts collectifs et à un accès élargi au crédit permettant aux femmes de transformer et de développer leur entreprise au fil du temps (CAD-OCDE Gendernet, 2012).

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Certains donateurs soutiennent des initiatives de microcrédit. Celles-ci peuvent être particulièrement efficaces si elles intègrent des volets formation et sensibilisation, et prévoient une évaluation adéquate, afin d'en améliorer les effets au fil du temps. Des études menées dans des pays tels que la Bosnie-Herzégovine, l'Afghanistan et le Timor oriental ont montré des résultats en demi-teinte sur l'effet des solutions de microcrédit sur l'autonomisation des femmes dans leur foyer et leur communauté (Justino et al., 2012).
- En juin 2010, des violences interethniques ont éclaté au Sud du Kirghizstan, déplaçant quelque 400 000 personnes. Les populations locales ont alors commencé à rejeter les nouveaux arrivants (les personnes déplacées), parfois de manière violente, afin de sauvegarder leurs maigres ressources économiques. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a apporté son soutien

au Centre d'appui de la société civile de Jalal Abad, dirigé par des femmes, pour faire face à ce conflit au niveau local, en dispensant des formations sur la gestion et l'atténuation des conflits et en créant des forums de discussion locaux sur les différends. D'autres initiatives accompagnaient cette formation : des campagnes en faveur de la paix, des formations commerciales sur les bonnes pratiques dans la création de petites entreprises et une aide aux projets de développement des petites entreprises. Le Centre d'appui de la société civile veillait à la participation des femmes aux activités en exigeant de leur part une très faible contribution aux frais.

Veiller à ce que l'amélioration de la productivité agricole et le développement du secteur privé national bénéficient aux agricultrices et aux femmes chefs d'entreprise

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les femmes travaillent fréquemment dans le secteur agricole, mais souvent dans un cadre familial ou dans des exploitations vivrières et non pour des cultures commerciales. Elles ont généralement un moindre accès aux services de vulgarisation agricole et reçoivent rarement l'aide nécessaire, notamment technologique, pour développer l'exploitation ou accroître sa productivité. L'absence d'accès au crédit est un obstacle majeur pour les femmes dans tous les pays, y compris les EFTC ; il peut rendre très difficile la transformation d'activités de subsistance en une petite ou moyenne entreprise. Par ailleurs, le type d'activités économiques pratiquées par les femmes se conforme traditionnellement à des stéréotypes de genre (par exemple la coiffure, la restauration ou la confection), ce qui peut limiter les opportunités de création de revenus ouvertes aux femmes. En finançant des programmes de formation, les donateurs peuvent aider les femmes entrepreneurs dans des domaines non traditionnels qui peuvent avoir davantage de potentiel commercial, tout en faisant évoluer les mentalités quant aux types d'activités économiques adaptées aux femmes.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Le projet Développement de l'entreprenariat des femmes et égalité entre hommes et femmes (Women's Entrepreneurship Development and Gender Equality – WEDGE) lancé en Éthiopie a permis de soutenir les femmes entrepreneurs en faisant mieux connaître leurs activités, en favorisant leur participation et en créant des services répondant de manière ciblée à leurs besoins (OIT, 2007).

- Le ministère français des Affaires étrangères a soutenu un programme lancé en 2009 pour développer l'autonomie économique des femmes en Afrique de l'Ouest, en réunissant des ONG spécialisées dans l'aide économique dans des secteurs à dominante informelle et des ONG spécialistes des questions de genre. Ensemble, ils ont monté des projets pilotes impliquant hommes et femmes pour favoriser l'égalité entre les sexes et le contrôle des femmes sur leurs revenus. Ces projets s'appuyaient sur une analyse de l'accès des hommes et des femmes aux ressources économiques et de leur contrôle de celles-ci, ainsi que sur leur représentation dans la gouvernance officielle et dans les autres instances décisionnelles telles que les syndicats. Ainsi au Burkina Faso, l'ONG locale ASMADE a travaillé avec des vendeuses des rues pour faire pression sur le maire du district afin d'obtenir une reconnaissance officielle ainsi que des espaces réservés à leurs activités. Le programme de coopération finance également des formations dispensées par l'École Nationale d'Administration aux femmes chefs d'entreprise ou représentantes de réseaux et associations économiques.
- Au Libéria, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le Centre du commerce international (CCI) et la Finlande ont mis en place une coopération pour soutenir les vendeuses sur les marchés, en les mettant en contact avec des exploitants agricoles et en leur permettant d'acheter et de vendre, le tout par téléphone portable. Le projet visait à réduire le stress et les risques que représentent pour les femmes l'achat et le transport de produits, et à leur offrir un accès à un plus large vivier de fournisseurs, afin d'acheter les produits à de meilleurs prix. Le programme « Trade at Hand » a ainsi permis d'accroître les revenus des agriculteurs et des vendeuses sur les marchés, tout en les incitant à recourir à des méthodes innovantes, selon un rapport publié en 2011 par le ministère finlandais des Affaires étrangères.
- USAID a contribué à faciliter l'accès aux financements pour les femmes entrepreneurs en Éthiopie et au Kenya en prenant en charge une partie des risques de crédit. Pour aider les banques à réduire leurs exigences en matière de garanties et les femmes entrepreneurs à développer leur activité au-delà des limites de la microfinance, USAID en Éthiopie a créé des garanties de crédit de 4.3 millions de dollars destinées aux petites et moyennes entreprises détenues ou gérées par des femmes. Au Kenya, la garantie de USAID concernait des secteurs tels que la production agricole et l'agroalimentaire, le tourisme et l'industrie manufacturière, l'accent étant fortement mis sur l'octroi de crédits aux entreprises détenues ou gérées par des femmes (OCDE, 2012).

- En Éthiopie, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement a fourni une aide financière tandis que la Chambre de commerce suédoise apportait un soutien technique et logistique pour renforcer les capacités de l'association des femmes amharas entrepreneurs (Amhara Women Entrepreneurs Association – AWEA). Cette organisation faitière de femmes d'affaires de la région Amhara, qui compte plus de 3000 membres, est la deuxième organisation patronale du pays. Elle aide ses membres en fournissant des services de développement de l'entreprise, de conseil, de formation professionnelle et de tutorat. Ce partenariat avec la Suède a notamment abouti à la création du Réseau national d'entreprises de femmes, qui compte 11 000 membres et permet à l'AWEA de proposer des opportunités commerciales et des contacts à ses membres recherchant des partenaires et des clients hors de la région Amhara (OCDE, 2011 ; Agence suédoise de coopération internationale au développement, 2010).

Appuyer une gestion transparente et équitable des ressources naturelles

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les ressources naturelles jouent un rôle essentiel dans de nombreux conflits civils dans le monde, et constituent souvent une source importante de revenus pour les États fragiles ou touchés par un conflit. Dans la plupart de ces pays, les femmes sont chargées d'approvisionner la famille en eau et en nourriture ; elles ont donc un intérêt particulier à obtenir un accès sûr et fiable aux ressources naturelles. Pourtant, elles bénéficient rarement d'opportunités économiques dans le domaine de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles, et la dégradation de celles-ci peut avoir des répercussions négatives sur leurs capacités à nourrir leur famille. Or les femmes peuvent jouer un rôle important dans la gestion des ressources au niveau local, et sont souvent une source importante de connaissances susceptibles d'être exploitées. Par ailleurs, la sécurité constitue un problème pour les femmes qui travaillent dans les mines et à proximité. Tout programme d'aide doit donc s'attaquer aux violences sexuelles et sexistes à l'égard des femmes qui travaillent dans les mines ou à proximité de celles-ci pour fournir des aliments, de l'eau et d'autres produits aux mineurs hommes. Enfin, l'absence d'accès des femmes aux droits de propriété et aux droits fonciers peut également aggraver leur exclusion des discussions sur la gestion des ressources naturelles ; cette problématique est donc étroitement liée aux questions plus larges ayant trait à la sécurité économique et au statut des femmes au sein de leur communauté et de leur famille.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Un programme mené en Afrique avec le soutien du Fonds international de développement agricole (FIDA) aide les femmes et les hommes à s'adapter à l'agriculture, à la culture et à la vente de fruits et de plantes médicinales indigènes. La première phase du programme a été mise en œuvre de 1999 à 2003 au Cameroun, en République démocratique du Congo, en Guinée équatoriale, au Gabon et au Nigéria. Grâce à des formations sur les techniques de multiplication végétative, le programme a permis à de nombreux cultivateurs de créer leurs propres pépinières. Le projet a abouti à l'augmentation du revenu moyen des ménages dans les communautés rurales, et s'est révélé particulièrement efficace pour améliorer les moyens de subsistance et le statut des femmes. Des groupes de femmes ont ouvert des pépinières, permettant à davantage de femmes de prendre part à des activités rémunératrices. Ces résultats ont à leur tour permis d'améliorer la fréquentation scolaire des enfants. Ils ont également conduit à renforcer le bien-être nutritionnel des familles, les femmes étant désormais en mesure de produire une plus grande variété d'aliments pour la consommation familiale (Banque mondiale, s. d.; Portail du FIDA sur la pauvreté rurale, s. d.).

A.5. Revenus et services

Identifier les obstacles spécifiques qui affectent la capacité des femmes et des jeunes filles à accéder aux services et y remédier

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Les femmes se heurtent à des obstacles spécifiques pour accéder aux services existants, notamment l'absence de moyens de transport ou de ressources financières. Elles peuvent également être vulnérables à différentes formes de violences telles que le viol ou d'autres violences sexuelles lorsqu'elles utilisent des services ou lorsqu'elles se déplacent vers des lieux tels que des centres de santé ou des points d'eau. Par ailleurs, les services ne sont parfois pas conçus ou fournis de manière à répondre à leurs besoins, ce qui réduit leur probabilité d'accéder à des services appropriés et adaptés. En outre, l'accès aux services est parfois subordonné à la citoyenneté et à la possession d'une carte d'identité ou d'un acte de naissance, ce qui peut exclure de larges fractions de la population qui ne possèdent pas de preuve officielle de citoyenneté.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Des études menées par ONU Femmes et le PNUD en Égypte ont montré que 80 % des femmes des zones rurales de la Haute Égypte ne possédaient pas de carte d'identité, pourtant nécessaire pour accéder aux centres de santé, aux services éducatifs, aux services financiers et aux crédits, ainsi que pour pouvoir voter. Or l'un des principaux obstacles à la possession d'une pièce d'identité, outre la méconnaissance des droits qu'elle confère, était la conviction des femmes qu'il était dangereux de se rendre dans un commissariat de police, où sont délivrées les cartes d'identité, sans être accompagnées d'un membre masculin de la famille. ONU Femmes et le PNUD, en partenariat avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Administration locale, ont formé un partenariat pour modifier les services de l'état civil, afin de permettre aux femmes de commencer le processus elles-mêmes en remplissant les formulaires depuis leur domicile ou dans des centres d'enregistrement mobiles.
- Au Tadjikistan, le suivi de groupes communautaires de femmes a révélé que 50 % des ménages vulnérables étaient dépourvus d'actes de naissance pour les enfants et de cartes d'identité pour les adultes. Or sans ces documents, ils ne pouvaient pas faire présenter de demande de prestations handicap, de pensions ou de services médicaux. ONU femmes a aidé ces groupes de femmes à créer un dispositif de dialogue avec les autorités locales afin de discuter de l'ampleur du problème, à dresser une liste des ménages vulnérables pouvant bénéficier d'une exonération des frais d'enregistrement à l'état civil, et à mettre en place un guichet unique de services afin qu'elles puissent y recevoir les documents les concernant et s'enregistrer pour bénéficier de services en matière de santé, de retraite et de handicap en un seul lieu. Il s'agit là d'un progrès important, en particulier pour les personnes illettrées ou intimidées face aux agents administratifs du fait de leurs rares contacts avec ces derniers.

Soutenir la participation d'un nombre plus élevé de femmes, aux côtés des hommes, à la prestation de services de première ligne

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Bien souvent, les femmes comblent les vides dans la fourniture des services, ou bien fournissent des services spécifiques répondant à des besoins non satisfaits des femmes, par exemple par le biais d'associations de femmes au niveau des communautés ou au plus près du terrain. Le développement de leur rôle dans les États fragiles ou touchés par un conflit, où les capacités des pouvoirs publics sont souvent limitées, est une stratégie efficace pour

accroître la portée et l'impact des services fournis. Des études montrent également qu'une meilleure représentation des femmes dans la fourniture de ces services peut améliorer tant la fourniture que la qualité des services. Cette stratégie permet également aux femmes de faire figure de modèles et d'accroître la participation des femmes à la planification et à la conception de la fourniture des services (Lukatela, 2012). Ainsi, lorsque les femmes sont plus présentes parmi les professionnels de la santé, les besoins des femmes tels que les soins de maternité et le planning familial seront probablement mieux satisfaits.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Former des femmes aux métiers de la santé et de l'éducation.
- Dans les pays où la poliomyélite persiste comme le Pakistan ou le Nigéria, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé travaillent en étroite coopération avec les autorités nationales du secteur de la santé pour vacciner les communautés à risque. Les femmes professionnelles de santé jouent un rôle moteur dans ces campagnes de vaccination, dans les cas où les femmes sont confinées dans les espaces privés. Elles font en effet le lien entre espaces publics et privés et peuvent atteindre les femmes et les enfants marginalisés, qui, sinon, n'auraient pas de contact avec l'État et ses agents de services publics (Lukatela, 2013).
- Le Rwanda, avec l'appui d'ONU Femmes, a créé des écoles de terrain pour les agriculteurs, qui visent spécifiquement à former des agents de vulgarisation agricoles femmes et à les mettre en contact avec des femmes gérant des exploitations modèles. Ces agents et ces agricultrices travaillent ensuite en équipe pour informer les agricultrices des services disponibles et plaider auprès des responsables locaux pour qu'ils encouragent les agricultrices à profiter de ces services pour accroître leurs rendements. Les agricultrices ont observé qu'elles avaient le sentiment que les agents de vulgarisation agricole hommes prêtaient uniquement attention aux cultures commerciales, sans considérer les cultures vivrières (maïs et haricots) comme de « véritables cultures ». Ces cultivatrices décrivaient en revanche les agents de vulgarisation femmes comme mieux à même de comprendre le type de cultures qu'elles pratiquaient et en quoi leurs besoins pouvaient différer, et comme plus disposées à répondre à ces besoins.
- Au Libéria, l'exigence d'un diplôme du secondaire pour travailler dans la police limite fortement le vivier potentiel de postulants. Les femmes libériennes, même en temps de paix, n'ont qu'un accès

restreint aux études secondaires, plus réduit encore en temps de guerre. Il est donc très difficile de trouver des femmes possédant le diplôme requis. La police nationale libérienne (LNP) et la Police des Nations Unies ont relevé ce défi grâce à une idée novatrice, financée par le gouvernement des Pays-Bas, baptisée Programme de soutien éducatif aux femmes candidates à la LNP. 150 femmes au total ont été sélectionnées pour suivre des cours délivrant un diplôme d'études secondaires, sous réserve de réussir aux examens. En échange, les bénéficiaires s'engagent à rejoindre la LNP et à servir pendant cinq ans après avoir terminé leur formation à l'école de police (DOMP/DAM, 2008).

Soutenir l'adoption d'une gestion financière saine et transparente en utilisant notamment la budgétisation de genre pour éclairer les attributions et décisions en matière de ressources

Pourquoi est-ce important ? Que peuvent faire les donateurs ?

Des études menées par l'OCDE et ONU Femmes montrent qu'à ce jour, les ressources affectées par les donateurs à la résolution de problèmes spécifiques aux femmes ou à l'égalité entre hommes et femmes dans les contextes de renforcement de l'État restent très limitées. En accroissant les ressources qu'ils consacrent à cet enjeu, les donateurs contribueraient à lui donner davantage de poids et à améliorer la distribution des fonds en réponse à des besoins identifiés. Dans des secteurs où les investissements sont particulièrement faibles (infrastructures, agriculture, technologies de l'information et de la communication), l'inscription des questions de genre au budget peut se révéler utile pour comprendre comment les ressources sont dépensées et leur effet sur différents segments de la population. Dans les États fragiles ou touchés par un conflit, il existe souvent des processus de planification majeurs qui peuvent servir de points d'entrée pour employer ces outils et modifier la répartition usuelle des ressources entre les ministères et directions. Il est important de faire participer les populations locales : solliciter l'avis de femmes sur la manière dont les budgets et ressources pourraient être dépensés permet de faire prendre en compte des points de vue différents.

Exemples pratiques tirés de l'expérience récente de donateurs

- Soutenir les dispositifs de fourniture de services au niveau des communautés ; ne pas se limiter aux structures au niveau de l'État.
- Fournir une assistance technique aux pouvoirs publics pour renforcer les capacités s'agissant d'inscrire les questions de genre au budget, et dispenser des formations pour disposer des compétences requises

à long terme. Le Rwanda a déployé des efforts systématiques pour intégrer les questions de genre dans sa politique économique, et demandé à tous les ministères et à toutes les provinces d'établir des budgets tenant compte des questions de genre, avec l'appui du DFID¹. Le rapport de 2002 sur la stratégie de lutte contre la pauvreté (*Poverty Strategy Review*) cite le genre parmi les problématiques transversales essentielles qui doivent être traitées dans tous les domaines d'action prioritaires. Il souligne notamment la nécessité pour les services publics de garantir l'égalité en termes d'accès, d'utilisation et d'effets (notamment les services concernant la santé, l'éducation et l'agriculture). Le rapport plaide en faveur d'objectifs sectoriels, notamment la prise en compte des questions de genre dans la vulgarisation agricole; la mise en place d'un programme concernant le VIH/SIDA; l'accent sur l'éducation des filles en sciences et technologies; la création d'un programme de bourses pour les filles des familles pauvres (El-Bushra, Lyytikäinen et Schoofs, 2012).

Note

1. L'initiative pour l'établissement de budgets tenant compte des questions de genre (*Gender Responsive Budgeting – GRB – initiative*) a pris fin après 2004 lorsque le programme soutenu par le DFID est arrivé à son terme; des restructurations du gouvernement et des restrictions budgétaires ont découragé la poursuite des efforts dans ce domaine. Récemment, le ministère des Finances et de la Planification économique a élaboré un projet d'initiative GRB en réponse aux demandes du Forum des femmes parlementaires.

- Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies/ Département de l'appui aux missions (DOMP/DAM) (2008), *Guidelines For Integrating Gender Perspectives Into the Work of United Nations Police In Peacekeeping Missions*, pour l'Unité Genre, Section des meilleures pratiques de maintien de la paix et Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, DOMP, New York.
- Douglas, S. (2007), *Gender Equality and Justice Programming: Equitable Access to Justice for Women*, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), New York.
- Harper, E. (2007), *Post-Tsunami Legal Assistance Initiative for Indonesia: Monitoring and Evaluation Report* (février 2006-septembre 2007).
- Justino, P. (2012) *Women Working for Recovery: The Impact of Female Employment on Family and Community Welfare after Conflict*, ONU Femmes, New York.
- Justino, P. et al. (2012), « Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Recovery », Households in Conflict Network (HiCN) Working Paper 131, IDS, Brighton, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HiCN-WP-131.pdf>.
- Lukatela, A. (2013), « Women in Frontline Service Provision Play a Vital Role and Must Be Protected », *The Guardian*, www.guardian.co.uk/global-development-professionals-network/2013/feb/13/polio-workers-shot-violence-against-women.
- McGhie, M.P. et E. N. Wamai (2011), *Beyond the numbers: Women's Participation in the Kenya National Dialogue and Reconciliation*, Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), Genève.
- McKay, A. (2008), « Border Management and Gender », in M. Bastick et K. Valasek (dir. Pub.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, DCAF, ONU-INSTRAW et OSCE/BIDDH, Genève.
- Ministère finlandais des Affaires étrangères (2011), *Women and Gender Equality in Finnish Development Cooperation*, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=213505&contentlan=2&culture=en-US> consulté le 8 juin 2013.
- OCDE (2009), « Section 9: Integrating Gender Awareness and Equality », in *OECD-DAC Handbook on Security System Reform*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027862-12-en>.
- OCDE (2011), *L'autonomisation économique des femmes*, Document de réflexion, 11 avril 2011, CAD-OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/femmes-developpement/47561737.pdf.

- OCDE (2012), « Women's Economic Empowerment », Good Practice Note No. 4, *in Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment*, CAD-OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168350-6-en>.
- Onslow, Charlotte (2012), « Gender Equality and Statebuilding in Nepal », Étude de cas pour le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) du CAD-OCDE, non publié.
- ONU Femmes, Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et du Sud-Est (2011), « The Kosovo Judicial Institute Launches Manual on the Protection of Domestic Violence Victims », www.unifem.sk/index.cfm?Module=articles&Page=ArticleShow&ArticleID=178 (consulté le 2 février 2013).
- ONU Femmes (2012a), *Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges*, New York.
- ONU Femmes (2012b), *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*, ONU Femmes, New York.
- ONU Femmes (2012c), « Permettre aux femmes de bénéficier de leurs droits fonciers au Rwanda », www.unwomen.org/fr/news/stories/2012/6/making-land-laws-work-better-for-women-in-rwanda consulté le 20 septembre 2013.
- Pearson, E. (2008), *Demonstrating Legislative Leadership: the Introduction of Rwanda's Gender-Based Violence Bill*, Institute for Inclusive Security, Hunt Alternatives Fund, Washington, DC.
- PNUD en Somalie (2009), « Strengthening Access to Justice in Puntland », www.so.undp.org/content/somalia/en/home/ourwork/overview.html (consulté le 2 février 2013).
- PNUD en Somalie (2010), « Traditional elders in Puntland firm up on human rights », www.so.undp.org/content/somalia/en/home/presscenter/articles/2009/2/1/Traditional_elders_in_Puntland_firm_up_on_human_rights.html (consulté le 1er juin 2013).
- PNUD (2011), *Promouvoir le rôle des femmes pour renforcer les partis politiques – Guide des bonnes pratiques pour encourager la participation politique des femmes*, PNUD, New York.
- Rural Poverty Portal (s. d.). *Tree Domestication Programme in Africa Helps Families out of Poverty*, www.ruralpovertyportal.org/en/web/rural-poverty-portal/country/voice/tags/cameroon/tree (consulté le 3 mars 2013).
- Trade at Hand (2011), site Internet *Trade at Hand Liberia*, www.tahliberia.com/ (consulté le 22 juillet 2013).

- Valasek, K. (2008), « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité » in Megan Bastick et Kristin Valasek (dir. Pub.), *Boîte à outils « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité »*, DCAF, ONU-INSTRRAW, OSCE/BIDDH, Genève.
- Wijeyaratne, S. (2009) « Women in Peace Processes: Lessons from the Democratic Republic of the Congo and Uganda », *Conflict Trends*, n° 3, pp. 34-41.
- Wojkowska, E. (2006), *Doing Justice: How Informal Justice Systems can Contribute*, PNUD : Centre de la gouvernance d'Oslo.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a été créé en 1962. Il regroupe 27 pays membres de l'OCDE – Allemagne, Autriche, Belgique, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Israël, Italie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie – ainsi que 24 pays non membres de l'OCDE : Brésil (depuis mars 1994), Inde (février 2001), Roumanie (octobre 2004), Thaïlande (mars 2005), Afrique du Sud (mai 2006), Égypte et Vietnam (mars 2008), Colombie (juillet 2008), Indonésie (février 2009), Costa Rica, Maurice, Maroc et Pérou (mars 2009), République dominicaine (novembre 2009), Sénégal (février 2011), Argentine et Cabo Verde (mars 2011), Panama (juillet 2013), Côte d'Ivoire, Kazakhstan et Tunisie (janvier 2015), République populaire de Chine (juillet 2015) ; Ghana et Uruguay (octobre 2015). L'Union européenne participe également aux travaux du Centre.

Le Centre de développement occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. C'est un forum où économies en développement et émergentes participent, sur un pied d'égalité avec les pays membres de l'OCDE, au partage des connaissances et à l'apprentissage par les pairs sur les questions de développement durable et inclusif. Les activités du Centre associent analyse multidisciplinaire et dialogue politique, aidant ainsi les gouvernements à formuler des solutions politiques innovantes pour faire face aux défis mondiaux du développement. Le Centre joue par conséquent un rôle majeur dans les efforts d'engagement de l'OCDE auprès des pays non membres.

Afin d'augmenter l'impact et la légitimité de son travail, le Centre adopte une approche inclusive et coopère avec différentes parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Il collabore étroitement avec des experts et organismes de ses pays membres, établit des partenariats avec des organisations clés sur le plan international et régional et accueille des réseaux d'entreprises du secteur privé, think tanks et fondations engagées en faveur du développement. Les résultats du travail du Centre sont discutés lors de réunions d'experts de haut niveau. Ils font l'objet de diverses publications et articles de référence destinés aux chercheurs et aux responsables politiques.

Pour plus d'informations sur le Centre, consulter le site : www.oecd.org/fr/dev.

Conflits et fragilité

Genre et renforcement de l'État dans les pays en situation de conflit ou de fragilité

Sommaire

Chapitre 1. Pourquoi intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État ?

Chapitre 2. Défis et contraintes des approches internationales actuelles en matière d'intégration d'une dimension de genre au renforcement de l'État

Chapitre 3. Stratégies d'intégration d'une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Chapitre 4. Facteurs clés de réussite pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Chapitre 5. Recommandations pour intégrer une dimension de genre dans le renforcement de l'État

Annexe A. Exemples pratiques d'actions mises en œuvre par les donateurs pour intégrer les questions de genre aux objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208360-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-20835-3
43 2013 17 2 P



9 789264 208353