
Consolider le leadership international du Canada en matière de promotion de l'égalité entre les sexes

Une réaction de la société civile à l'Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes de 1999

Septembre 2009

Rédigé par les membres du Groupe de travail informel sur les droits des femmes

Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI) et son Comité québécois femmes et développement
Carrefour canadien international
Centre d'étude et de coopération internationale
Centre international MATCH
CHF
Conseil canadien pour la coopération internationale
CUSO-VSO
Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC)
Groupe de travail sur l'égalité entre les sexes et la consolidation de la paix, Paix durable
Oxfam Canada
Oxfam-Québec
Plan Canada
Programme de bourse Gordon – citoyens du monde, Fondation Walter et Duncan Gordon

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction.....	1
2. Pourquoi s’engager en faveur de l’égalité entre les sexes ?	2
3. Évaluation par l’ACDI de sa Politique en matière d’égalité entre les sexes de 1999	2
4. Recommandations	4
4.1 Donner suite immédiatement aux recommandations de l’évaluation	4
4.2 Consacrer, globalement, plus de ressources financières à l’égalité entre les sexes.....	5
4.3 S’engager plus à fond en faveur de l’égalité entre les sexes sur les plans politique et institutionnel.....	7
4.4 Renforcer les programmes d’égalité entre les sexes.....	9
4.5 Améliorer les bonnes pratiques dans le cadre des partenariats pour obtenir de meilleurs résultats en matière d’égalité entre les sexes.....	10
4.6 Améliorer les résultats de l’Agence en matière d’égalité entre les sexes	12
4.7 Accroître les interventions et les activités spécifiques de promotion des droits fondamentaux des femmes	13
4.8 Élaborer une approche stratégique pour relever les défis à l’intégration de l’égalité entre les sexes résultant des nouvelles modalités de l’aide	14
4.9 Concevoir des mécanismes pour la transparence et la reddition de comptes	15
4.10 Procéder à des consultations efficaces sur l’égalité entre les sexes et les droits des femmes.....	17
4. Vers un engagement plus ferme des OSC canadiennes	17
5. Conclusion	17
Annexe 1 : Recommandations de l’évaluation tirées du rapport final	19
Annexe 2 : Graphiques 2 à 5	20
Références	22

CONSOLIDER LE LEADERSHIP INTERNATIONAL DU CANADA EN MATIÈRE DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

1. INTRODUCTION

L'avancement de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes partout dans le monde fait partie intégrante de la mission de développement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ainsi que des organisations de la société civile (OSC) du Canada engagées dans des activités de coopération internationale. Les signes ne trompent pas : d'une part, l'appartenance sexuelle est le facteur explicatif le plus probant de la pauvreté; d'autre part, l'inégalité entre les sexes s'avère entre tous l'obstacle omniprésent et fondamental à l'élimination de la pauvreté et à l'assurance du respect universel des droits de la personne.

Au cours des dernières années, il est devenu de plus en plus évident qu'à la fois l'ACDI et de nombreuses OSC canadiennes qui interviennent à l'échelle internationale déployaient moins d'efforts en faveur de l'égalité entre les sexes, en dépit de leurs lignes directrices et de leur discours percutants. Néanmoins, beaucoup d'OSC canadiennes s'intéressent depuis longtemps à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes, et agissent en conséquence. Elles ont donc jugé que la récente évaluation par l'ACDI de la mise en œuvre de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes¹ entre 1998 et 2005 offrait une occasion d'aider à orienter un engagement renouvelé, approfondi et éclairé en faveur de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes, à la fois pour l'ACDI et les OSC. Au cours des six derniers mois, un groupe informel d'OSC (les signataires de ce document) s'est réuni pour réfléchir à l'analyse détaillée et aux recommandations de l'évaluation, et pour présenter à l'ACDI et à ses OSC partenaires des recommandations complémentaires sur la manière de rétablir la réputation internationale du Canada en tant que chef de file pour l'avancement de l'égalité entre les sexes partout dans le monde.

L'évaluation de l'ACDI présente un point de vue critique sur le rôle qu'a joué l'aide au développement du Canada en appui à sa Politique en matière d'égalité entre les sexes de 1999. En nous fondant sur une analyse de l'évaluation et des études connexes, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes : Quelles ont été les répercussions de cette politique sur les programmes de l'Agence, en particulier sur leur capacité de procurer des avantages directs aux femmes et aux filles pauvres et marginalisées de par le monde ? ; La politique a-t-elle été efficace ? ; Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'évaluation ? ; Et maintenant, que faire² ?

¹ La *Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 1999. Consulté à : [http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/\\$file/EGALITE-F-nophotos.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/$file/EGALITE-F-nophotos.pdf)

² Les auteurs utilisent l'expression « égalité entre les sexes et droits des femmes », pour qu'on ne mette pas de côté la question des droits des femmes et des filles et qu'on assure leur visibilité. L'ACDI, quant à elle, utilise l'expression « égalité entre les femmes et les hommes ».

2. POURQUOI S'ENGAGER EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ?

Les organisations de la société civile (OSC) du Canada qui ont participé à cette analyse pensent, à l'instar de l'ACDI, que la réalisation de l'égalité entre les sexes et la promotion des droits fondamentaux des femmes sont essentielles au développement durable ainsi qu'à la justice sociale et économique. Le Canada a aussi reconnu le caractère inaliénable et indivisible des droits de la personne, qui englobent les droits des femmes et des filles, en ratifiant les principaux pactes relatifs aux droits de la personne, y compris la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)*. Le Canada a également ratifié des ententes telles que la *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence faite aux femmes*, et a participé à d'importantes conférences telles que la *Quatrième conférence des Nations Unies sur les femmes*, dont est issu le *Programme d'action de Beijing*.

De plus, dans la plupart des pays en développement, l'inégalité entre les sexes est un obstacle majeur à l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En fait, il sera impossible d'atteindre ces objectifs sans combler les écarts entre les femmes et les hommes en matière de capacités, d'accès aux ressources et aux possibilités, et de vulnérabilité à la violence et aux conflits.

La Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes mentionne expressément les relations entre la pauvreté et l'égalité entre les sexes, et associe l'engagement primordial de l'ACDI de contribuer à la réduction de la pauvreté à l'avancement de l'égalité entre les sexes. Dans la raison d'être de sa politique, l'Agence affirme que « Les inégalités entre les sexes augmentent la pauvreté, la perpétuent d'une génération à l'autre et diminuent les capacités des femmes et des filles à en venir à bout [...]. Pour réussir à réduire la pauvreté, il faut éliminer les contraintes auxquelles les femmes et les filles sont soumises. » (ACDI, 1999, ii)

Depuis juin 2008, l'aide au développement du Canada est régie par la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, qui comprend la mise en œuvre de programmes relatifs à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes. La Loi précise, à l'article 4, que « L'aide au développement officielle ne peut être dispensée que si le ministre compétent est d'avis qu'elle contribue à la réduction de la pauvreté; tient compte des points de vue des pauvres; est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne. » La Loi, tout comme la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, laisse entendre que la mise en œuvre des programmes, directs et indirects, ayant trait à l'égalité entre les sexes doit être axée explicitement sur les droits de la personne. Bien que la Loi soit encore un outil nouveau et qu'il reste à l'appliquer, elle souligne l'obligation, pour le Canada, de veiller à ce que ses programmes de développement international fassent avancer les droits de la personne, y compris les droits des femmes et l'égalité entre les sexes.

3. ÉVALUATION PAR L'ACDI DE SA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES DE 1999

La Politique de l'ACDI en matière d'égalité a poursuivi trois principaux objectifs : appuyer les femmes et les filles dans le plein exercice de leurs droits fondamentaux; promouvoir l'apport des femmes à titre de décideuses, sur un pied d'égalité avec les hommes; réduire les inégalités entre les femmes et les hommes quant à l'accès aux ressources et aux bénéfices du développement, et

au contrôle sur ces mêmes ressources et bénéfiques. En 1999, les OSC avaient accueilli favorablement la politique puisqu'elle positionnait l'égalité entre les sexes et le respect des droits des femmes comme un objectif général, un sujet à prendre en compte et un indicateur de méthodologie pour l'ensemble des programmes de l'Agence. En fait, de nombreux autres organismes donateurs se sont inspirés de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes pour élaborer leur propre politique.

Au début de février 2009, l'ACDI a publié un Rapport à l'intention de la direction sur l'Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes³, de même que la Réponse de la direction de l'ACDI à ce rapport. Le Conseil canadien pour la coopération internationale a fait une demande d'accès à l'information pour obtenir le rapport final, ainsi qu'un certain nombre d'études approfondies touchant à l'évaluation⁴. L'ampleur et la rigueur de la documentation témoignent d'un examen exhaustif et multidimensionnel, qui s'est appuyé sur un éventail de moyens allant des sondages auprès du personnel jusqu'aux analyses comparatives des donateurs, des visites sur le terrain, et des examens de programmes, de politiques et d'autres documents pertinents (ACDI, 11-12)⁵. Cette évaluation approfondie comprenait une analyse à la fois des programmes spécifiques en égalité entre les sexes et des programmes intégrant l'égalité entre les sexes⁶. Elle a étudié 200 dossiers de projets représentant des investissements, par l'ACDI, de 1,64 milliard de dollars (10 % de l'aide publique au développement du Canada (APD)) dans toutes les directions générales, entre 1998-1999 et 2005-2006. L'évaluation comprenait un examen de ces activités en tant que modèles d'acheminement de l'aide en les classant par canaux de financement, par types de financement et par région géographique⁷.

³ Le rapport de l'évaluation est accessible en ligne à : [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/GenderEquality3/\\$file/GE%20Rapport%20administratif%20-%2012%20nov.%2008.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/GenderEquality3/$file/GE%20Rapport%20administratif%20-%2012%20nov.%2008.pdf)

⁴ Les documents de l'évaluation examinés pour les besoins de cette analyse sont, entre autres, le Rapport à l'intention de la direction, le rapport final, l'étude documentaire, une analyse comparative portant sur 16 donateurs bilatéraux et multilatéraux, un portrait des investissements de l'ACDI à l'occasion d'activités relatives à l'égalité entre les sexes, un rapport du sondage auprès du personnel de direction et du personnel professionnel de l'ACDI, et des rapports-pays sur la Tanzanie, la Bolivie, le Vietnam, le Bangladesh, le Sénégal, l'Égypte et le Ghana.

⁵ Tout le contenu de ce document et les sources citées renvoient au rapport final de l'Évaluation de la mise en œuvre de la *Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*, à moins d'indication contraire.

⁶ Les programmes spécifiques en égalité entre les sexes sont définis comme des initiatives dont l'objectif premier et le principal résultat sont l'égalité entre les sexes. Les programmes intégrant l'égalité entre les sexes sont définis comme des initiatives (projets) dont au moins un objectif et un résultat explicites visent expressément l'égalité entre les sexes.

⁷ Les canaux de financement désignent la direction en charge du programme d'égalité entre les sexes (c.-à-d. la Direction générale des programmes multilatéraux ou la Direction générale de l'Afrique). Le mode de financement désigne le financement de base, réactif ou direct. Les financements de base sont souvent des subventions accordées aux organismes multilatéraux. Les financements réactifs sont conçus et administrés par des partenaires canadiens ou internationaux. Les programmes directifs sont élaborés par l'ACDI et réalisés par un agent d'exécution (habituellement bilatéral). La région géographique désigne les pays où s'effectuent les investissements relatifs à l'égalité entre les sexes.

L'évaluation a permis de dégager un riche ensemble de leçons et d'apprentissages susceptibles d'influer, à l'avenir, sur le travail de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes et sur la mise en œuvre efficace de sa politique de 1999. Elle pourrait aussi influencer sur des programmes de développement plus généraux, y compris ceux des organisations de la société civile résolues à faire avancer l'égalité entre les sexes et les droits des femmes.

Les organisations de la société civile engagées en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes se sont penchées sur les nombreux documents qui ont servi à réaliser cette évaluation approfondie de la politique de l'ACDI de 1999 : Qu'avons-nous appris des retombées des investissements de l'ACDI pour l'aide internationale destinée aux femmes et aux filles de par le monde ? Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui a été efficace ? Quelles sont les orientations futures ? Et quel rôle peut jouer la société civile pour favoriser une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de la politique de l'ACDI ?

4. RECOMMANDATIONS

La Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes de 1999 présente un cadre à la fois solide et progressiste pour l'engagement à long terme de l'ACDI en faveur de l'égalité entre les sexes. L'évaluation signale d'importants domaines où la mise en œuvre de la politique a permis d'accomplir des progrès, mais elle relève surtout certaines faiblesses de taille.

Cette analyse collective par des OSC canadiennes s'appuie sur le contenu de l'évaluation pour formuler une série de recommandations supplémentaires, mais connexes, fondées sur notre analyse des données probantes résultant de l'évaluation. Nous prenons comme point de départ notre engagement en faveur de l'égalité entre les sexes et les droits des femmes, et notre conviction que cet objectif est d'une importance primordiale pour la réduction de la pauvreté et l'instauration de la justice sociale et économique.

4.1. Donner suite immédiatement aux recommandations de l'évaluation

Dans le Rapport à l'intention de la direction (voir l'Annexe 1), l'équipe de l'évaluation a adressé neuf recommandations à l'ACDI, qui découlaient, dans une large mesure, de l'engagement permanent, exprimé dans les politiques de l'Agence, en faveur de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes, d'un environnement porteur, de résultats en matière de développement et de la recherche de pertinence. Nous prenons acte de ces neuf recommandations et les endossons. À ce titre, nous accueillons aussi favorablement la réponse de la direction de l'ACDI aux dites recommandations et préconisons leur mise en œuvre⁸. Bon nombre de nos recommandations ci-après s'appuient sur la volonté, exprimée par la direction de l'ACDI, d'« élaborer un plan d'action général sur l'égalité entre les sexes à l'issue de vastes consultations. » (Recommandation 1, Annexe 1).

⁸ La direction de l'ACDI n'a pas endossé la recommandation n° 6, qui porte sur « la création d'un bureau d'aide en égalité entre les sexes, qui fournirait de l'information et des outils et contribuerait au renforcement des capacités à l'interne (à l'administration centrale et sur le terrain) et chez les partenaires externes ».

RECOMMANDATION 1 : *Le plan d'action de l'ACDI sur l'égalité entre les sexes doit être élaboré dans un délai raisonnable; il doit être à la fois transparent et accessible au public. Il doit porter sur les principales faiblesses relevées dans l'évaluation, avec des buts, des objectifs précis, des démarches et des résultats, pour lesquels l'Agence et sa direction devront rendre des comptes dans un délai déterminé. L'élaboration et la mise en œuvre de ce plan doivent faire l'objet d'une consultation publique et d'un examen périodique. Le plan doit comprendre des indications claires pour la mise en œuvre des neuf recommandations formulées dans le Rapport à l'intention de la direction, y compris la recommandation d'assurer la création d'un bureau d'aide en égalité entre les sexes.*

4.2. Consacrer, globalement, plus de ressources financières à l'égalité entre les sexes

Une analyse des investissements de l'ACDI au chapitre de l'aide internationale a été réalisée d'après les solides données présentées dans l'évaluation. Les données ont été analysées en vue de relever les tendances dans le financement et les décaissements sur une période de huit années, et d'effectuer une analyse de ce qu'impliquent ces tendances.

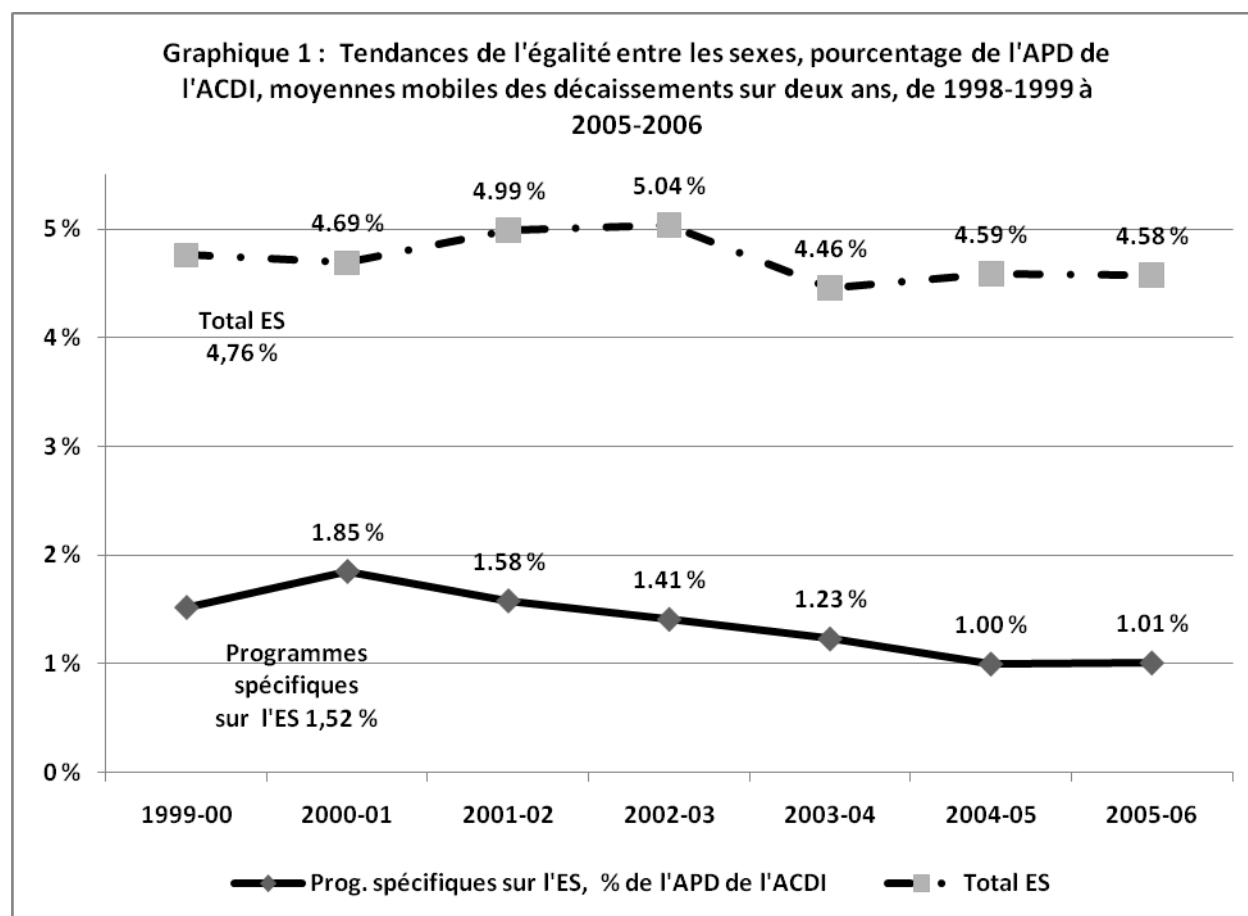
En se basant sur les données de l'évaluation, il a été possible d'observer des tendances marquées :

- Le total des investissements de l'ACDI au titre de l'égalité entre les sexes (ES) (à la fois dans les programmes spécifiques en égalité entre les sexes et dans les programmes intégrant l'égalité entre les sexes) s'élevait à 793 millions de dollars, ou 4,7 % des 16,9 milliards de l'APD gérée par l'ACDI entre 1998 et 2005. Ces investissements ne représentaient que 3,8 % du total de l'APD du Canada, qui atteignait 21 milliards pour la même période⁹.
- Il y a eu une certaine croissance à la fois du pourcentage de l'APD gérée par l'ACDI et du total en dollars absolus. Les décaissements de l'ACDI au titre de l'égalité entre les sexes se sont accrus, comme proportion de l'APD gérée par l'ACDI, passant de 4,4 % à 5,5 %. Les investissements dans l'égalité entre les sexes ont doublé, passant de 70 millions de dollars en 1998-1999 à 138 millions en 2005-2006, en dollars actuels.
- Bien que le total des investissements en ES ait connu une certaine croissance, les gains sont moins prononcés lorsqu'on tient compte de l'inflation et des taux de change (c.-à-d. en dollars constants). En dollars constants de 2006, les investissements en ES en 1999-2000 ont été de 106,6 millions, par rapport à 114,6 millions en 2005-2006.

⁹ L'APD du Canada comprend les investissements faits par d'autres ministères – Finances et MAECI – qui n'ont pas fait l'objet de cette évaluation de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes.

- Une courbe de tendance moyenne sur deux années dans les décaissements pour l'ES¹⁰ montre que l'ensemble des décaissements pour l'ES ont légèrement fléchi en termes de pourcentage des ressources gérées par l'ACDI. Mais qui plus est, les programmes spécifiques en égalité entre les sexes ont nettement chuté, passant de 1,85 % de l'APD gérée par l'ACDI de 1999 à 2001 à seulement 1,01 % en 2005-2006 (voir le Graphique 1 : Tendances de l'égalité entre les sexes, pourcentage de l'APD de l'ACDI, moyennes mobiles des décaissements sur deux ans, 1998-1999 à 2005-2006).

Tel qu'il est mentionné dans la prochaine section, les OSC considèrent que les programmes spécifiques en égalité entre les sexes sont un important indicateur des effets réels globaux de la politique de l'ACDI sur les programmes et sur les résultats en matière d'égalité entre les sexes. En raison de leur nature particulière, ils seront aussi l'indicateur le plus précis étant donné certaines erreurs de codage constatées en ce qui concerne les programmes intégrant l'ES.



Graphique 1 : Les calculs des auteurs reposent sur les données de l'évaluation. Pour consulter d'autres graphiques sur les tendances et les décaissements non regroupés, voir l'Annexe 2.

¹⁰ Une moyenne des décaissements sur deux ans aplanit la volatilité des décaissements occasionnée par le calendrier d'approbation des projets et les paiements échelonnés sur deux années, et donne un portrait plus exact des tendances.

- L'évaluation a rapporté que 30 % de l'ensemble des investissements de l'ACDI au chapitre de l'ES avaient pris la forme de subventions pour le financement de base par l'entremise d'institutions multilatérales, bien que selon l'évaluation, ces institutions aient déclaré à l'ACDI les plus faibles résultats en matière d'ES et que leurs rapports étaient de la plus piètre qualité. Cela remet en question la capacité de l'ACDI de tirer des conclusions utiles quant aux résultats de ces mêmes investissements dans l'égalité entre les sexes.
- Les programmes d'ES de l'ACDI ont été concentrés dans un certain nombre de pays. Les 10 principaux pays, selon le total des investissements en ES, ont été le Bangladesh, la Chine, le Pakistan, la Tanzanie, le Mali, le Sénégal, l'Inde, le Vietnam, l'Indonésie et l'Afghanistan. Le total des investissements dans ces pays a représenté 29 % du total des investissements en ES. Mais si l'on exclut les investissements de base (multilatéraux), ils représentent 36 % des voies d'investissement réactives et directives. Les voies (multilatérales) d'investissement de base ne sont significatives qu'au Mali (15 % de l'ES au Mali) et en Tanzanie (70 % de l'ES en Tanzanie). Les 15 principaux pays (si l'on ajoute le Ghana, le Kenya, l'Égypte, Haïti et le Rwanda) obtiennent 50 % du total des investissements en ES.

RECOMMANDATION 2 : *À titre de stratégie-clé de son engagement renouvelé en faveur de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes, l'ACDI doit s'engager à affecter davantage de ressources financières spécifiquement au respect de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes dans tous ses programmes. Les engagements financiers accrus doivent être axés dans une large mesure sur les programmes spécifiques en égalité entre les sexes. Le financement et les décaissements relatifs à l'égalité entre les sexes, à l'instar de tout type d'aide, doivent être à long terme, prévisibles et transparents. Les engagements financiers accrus doivent traduire et refléter l'importance de la raison d'être de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, qui affirme que, pour réussir à réduire la pauvreté, il faut éliminer les contraintes auxquelles les femmes et les filles sont soumises.*

4.3. S'engager plus à fond en faveur de l'égalité entre les sexes sur les plans politique et institutionnel

Les OSC qui ont examiné l'évaluation ont analysé les implications des tendances en matière de financement dont il a été question ci-dessus. Elles ont présumé que le niveau des ressources et des programmes consacrés à la promotion de l'égalité entre les sexes était un indicateur clé de la volonté de l'ACDI de mettre en œuvre sa politique et ses programmes dans ce domaine. L'hypothèse est que les programmes spécifiques en égalité entre les sexes ont des répercussions au-delà de leurs objectifs immédiats, étant donné que les objectifs de ces programmes visent souvent à intégrer l'égalité entre les sexes d'une manière large dans le secteur ou dans le domaine du programme. Ils ont donc une influence (à la fois directe et indirecte) sur la qualité des activités intégrant l'ES. Celles-ci ont souvent été remises en question à la fois par des spécialistes de l'ES et par des OSC en raison de l'interprétation (et du codage) vague qu'en font les auteurs des programmes d'aide. Ils soulignent aussi le manque de documentation relative à l'incidence, sur les résultats concrets, des projets qui donnent lieu à de telles activités.

À ce titre, l'évaluation indique que les programmes spécifiques en ES sont passés de 41 % des investissements de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes en 2000-2001 à 23 % en 2005-2006 (ACDI, 21) pour ne plus représenter que 1 % des ressources gérées par l'ACDI (voir la section précédente). Les OSC considèrent que c'est là une très faible quantité de ressources étant donné la priorité fondamentale de l'égalité entre les sexes comme moyen d'éliminer la pauvreté, comme le précise la politique¹¹.

Compte tenu des tendances dans les décaissements au titre de l'égalité entre les sexes mentionnées dans la section précédente, nous concluons qu'il y a probablement eu une diminution des effets réels globaux de la politique de l'ACDI sur les programmes et sur les résultats en matière d'égalité entre les sexes. À ce titre, les constatations de l'évaluation et les tendances en matière de financement confirment le besoin urgent d'élaborer un plan d'action solide en matière d'égalité entre les sexes, qui engagera la responsabilité de l'Agence dans l'optique d'une mise en œuvre beaucoup plus résolue de la Politique en matière d'égalité entre les sexes. Le plan d'action doit offrir une vision institutionnelle fondée sur le renouvellement de l'engagement politique et institutionnel de l'ACDI à l'égard de la Politique en matière d'égalité entre les sexes et sur une réaffirmation du leadership de l'ACDI, en matière d'égalité entre les sexes, dans le milieu des donateurs. En particulier :

RECOMMANDATION 3 : *L'ACDI doit réitérer, comme l'a confirmé l'évaluation, son engagement à l'égard de sa Politique en matière d'égalité entre les sexes de 1999, comme fondement d'une vision et d'un cadre relatifs à l'égalité entre les sexes dans les programmes de coopération internationale, à l'échelle de l'Agence. L'ACDI peut renouveler cet engagement par un soutien politique au plan d'action, et sa mise en œuvre résolue, assortie d'une reddition de comptes plus rigoureuse à partir de la haute direction et comportant des responsabilités accrues à l'échelle de l'Agence. Le plan doit s'accompagner de stratégies précises pour faire progresser l'égalité entre les sexes, un objectif à l'égard duquel l'ACDI doit rendre des comptes, et ce, à tous ses niveaux d'activité.*

RECOMMANDATION 4 : *En se recentrant sur l'égalité entre les sexes et les droits des femmes, l'ACDI devrait tenir compte de manière explicite de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle du Canada et de sa disposition stipulant que les décaissements d'APD du Canada doivent viser la réduction de la pauvreté, tenir compte de la réalité des personnes vivant dans la pauvreté et être conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne. Ces dispositions de la Loi laissent entendre que les stratégies et les activités de l'ACDI relatives à l'égalité entre les sexes doivent s'inspirer des normes internationales en matière de droits de la personne, qui reconnaissent que l'égalité entre les sexes et les droits des femmes sont des éléments essentiels de toute stratégie en faveur de la réduction de la pauvreté, d'une paix durable, des droits de la personne et de la justice sociale.*

¹¹ Ces chiffres pourraient porter à sous-estimer quelque peu de tels programmes en raison de la structure du codage des programmes de l'ACDI qui peut, par exemple, répartir un programme à parts égales entre l'égalité entre les sexes et l'éducation de base alors qu'en réalité, le programme cherche à offrir un accès de qualité à l'éducation de base pour les filles.

RECOMMANDATION 5 : *L'ACDI devrait reprendre et renouveler son rôle de chef de file en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes parmi les organismes donateurs, en repositionnant de manière systématique et efficace l'égalité entre les sexes et les droits des femmes au cœur même du mandat de l'Agence et de la promotion de ses programmes et politiques, et en collaborant avec des donateurs qui partagent des vues similaires.*

4.4. Renforcer les programmes d'égalité entre les sexes

D'après l'évaluation, de nombreux informateurs et partenaires ou organismes d'exécution de l'ACDI estiment « que les ressources affectées par l'Agence aux initiatives de programmation axées sur l'égalité entre les sexes ne sont pas en rapport avec les objectifs qu'elle énonce dans sa politique sur l'égalité entre les sexes » (ACDI, 2), même s'ils reconnaissent son engagement à long terme en faveur de l'égalité entre les sexes. L'examen de l'ACDI a aussi permis de constater qu'on n'obtient que rarement des résultats en matière d'égalité entre les sexes, alors même qu'ils sont prévus dans l'énoncé des projets, à moins que des mesures relatives à l'égalité entre les sexes ne fassent partie de la planification de la mise en œuvre (dans un cadre des résultats d'un projet ou, à tout le moins, par la mise en place d'indicateurs sur l'égalité entre les sexes). De plus, l'examen a révélé qu'on n'obtient que rarement des résultats en matière d'égalité entre les sexes lorsque les ressources humaines et financières correspondantes ne sont pas affectées aux objectifs, et que l'égalité entre les sexes n'est pas pleinement intégrée à l'obligation de rendre des comptes, à la fois des agents de l'ACDI et des partenaires de la mise en œuvre (ACDI, 53).

Il ressort que dans la conception et la planification de projets, une grande part des investissements de l'ACDI ne font l'objet d'aucune forme d'analyse comparative entre les sexes. Bien que ce genre d'analyse soit plus courant lorsque l'ACDI est chargée d'élaborer un projet (ACDI, 56), elle est moins fréquente lorsque l'élaboration et la planification incombent à ses partenaires. Les propositions venant d'organisations multilatérales sont encore moins susceptibles de comporter une analyse comparative entre les sexes que les propositions soumises par des OSC canadiennes. L'évaluation a relevé qu'au cours de la phase de mise en œuvre, on porte souvent de moins en moins d'attention à l'égalité entre les sexes à mesure que progresse la mise en œuvre. En particulier, la principale lacune de la mise en œuvre est l'absence généralisée de données de référence en matière d'égalité entre les sexes (ACDI, 65). Au cours de la phase de surveillance et d'évaluation, la question d'égalité entre les sexes est rarement examinée dans le cadre du suivi externe des projets qui ne sont pas codés « Égalité entre les sexes ».

En outre, notre examen de l'évaluation a révélé une incohérence dans l'importance accordée par l'ACDI à l'égalité entre les sexes et dans la façon de la traiter au sein des secteurs clés (et à la fois entre eux). Parmi les secteurs examinés (gestion de l'eau, enfants et jeunes, éducation et santé, gouvernance et infrastructure, réforme fiscale), les investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont été jugés plus susceptibles d'être classés sous ES que les investissements dans d'autres secteurs. Toutefois, même dans les cas où il y a des différences généralisées en matière d'égalité entre les sexes pour ce qui est de l'accès à l'éducation et à des services de santé adéquats, les évaluateurs ont remarqué (avec surprise) qu'un grand nombre d'investissements majeurs ne tiennent pas compte des questions relatives à l'égalité entre les sexes (ACDI, 97).

RECOMMANDATION 6 : *Bien que l'égalité entre les sexes soit un élément transversal pour tous les programmes et politiques, le Plan d'action de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes devrait cibler plusieurs domaines stratégiques et l'Agence devrait lui octroyer des ressources de façon à obtenir des résultats concluants en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes. En concentrant ainsi ses efforts, l'ACDI serait en mesure d'opérer, à long terme, un changement durable sur les plans institutionnel, structurel et des politiques plutôt que d'intégrer en apparence la perspective de l'égalité entre les sexes à toutes ses activités, ce qui aboutit en fait à assez peu de résultats tangibles. Pour obtenir des résultats stratégiques en matière d'égalité entre les sexes, l'ACDI devrait privilégier des niches au niveau des programmes ou des pays dans lesquels l'Agence a déjà acquis une connaissance solide des points d'entrée et des enjeux.*

RECOMMANDATION 7 : *Pour renouer avec sa position de chef de file, renforcer ses capacités institutionnelles et accorder un soutien direct à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes dans le cadre de ses programmes, l'ACDI doit faire des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes un secteur indépendant (comme « la santé et l'éducation » ou « la réforme budgétaire ») et lui attribuer des ressources administratives, humaines et financières susceptibles d'en assurer l'efficacité dans l'ensemble de l'Agence.*

4.5. Améliorer les bonnes pratiques au sein des partenariats pour optimiser les résultats en matière d'égalité entre les sexes

Le rapport d'évaluation souligne les écarts dans la capacité de l'ACDI et des OSC à promouvoir l'égalité entre les sexes d'un pays à l'autre. Il est notamment question de l'importance du rôle de la société civile du Sud, de son statut et de ses capacités dans les interventions de l'ACDI en faveur de l'égalité entre les sexes. Bien que ce soit-là une observation appréciable, il faudrait ensuite reconnaître le rôle de premier plan qu'ont joué dans le monde les **organisations et les mouvements de femmes** en tant que facteurs essentiels de changement social. Ces groupes et ces mouvements ont démontré leur rôle-clé en matière de remise en question des pratiques de développement, de repérage des systèmes et des structures qui empêchent d'établir des relations de pouvoir plus équitables, et de pression sur les gouvernements et les sociétés multinationales pour les contraindre à rendre des comptes en matière de respect et de protection des droits de la personne. « Sans les organisations des femmes, une panoplie de projets novateurs dans de multiples domaines n'auraient jamais vu le jour : on peut notamment citer les droits économiques et l'autonomisation, les droits génésiques et sexuels, ainsi que la participation des femmes sur le plan politique. » (AWID, 11). Cependant, les recherches de l'AWID sur le financement alloué aux droits des femmes ont permis de constater que les organisations de femmes du Sud avaient besoin d'un financement de base pluriannuel considérable, et qu'il fallait veiller à ce que ces ressources soient allouées plus efficacement à la grande diversité des organisations de femmes (AWID, 33).

L'ACDI doit s'efforcer d'appuyer le développement d'un environnement favorable à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes. Les acteurs de l'aide extérieurs, tels que l'ACDI, ne produisent pas eux-mêmes des résultats durables en matière de développement, par contre ils peuvent agir comme catalyseurs en donnant un élan aux initiatives de développement innovatrices et d'avant-garde. Étant donné le déclin observé des décaissements et programmes portant expressément sur l'égalité entre les sexes à l'ACDI, il est essentiel que l'Agence s'attache à accroître le financement et le renforcement des capacités des OSC du Sud en matière d'égalité entre les sexes si elle veut obtenir les résultats escomptés sur le plan du développement, conformément aux trois critères énoncés dans la Loi sur l'APD canadienne.

RECOMMANDATION 8 : *Le Plan d'action de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes doit reconnaître le rôle essentiel des organisations de femmes du Sud pour promouvoir les droits des femmes dans le développement, faire en sorte que les politiques et plans nationaux renforcent ces droits et obliger les gouvernements à rendre des comptes grâce à la participation démocratique – en particulier dans un contexte d'efficacité de l'aide; il doit aussi prévoir l'octroi de ressources supplémentaires à ces organisations.*

Il ressort de l'évaluation qu'en général, les OSC ont joué un rôle décisif pour orienter les ressources de l'ACDI vers des objectifs d'égalité entre les sexes. D'après l'évaluation pas moins de 44,8 % des programmes d'ES sont exécutés selon un mode réactif (dans une large mesure par l'entremise des programmes des OSC). Cela « porte à croire qu'on accorde une certaine importance aux programmes ayant trait à l'ES qui font appel au partenariat et qui mettent en œuvre des initiatives conçues par des promoteurs de l'extérieur » (ACDI, Profile of CIDA Investments in Gender Equality Initiatives, 28).

RECOMMANDATION 9 : *L'ACDI devrait encourager la création de partenariats sains et dynamiques avec les OSC puisque ces dernières jouent un rôle capital dans le processus de développement et dans les programmes efficaces de promotion de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes en intervenant auprès des principales populations bénéficiaires sur le terrain. En tant qu'actrices du développement à part entière, les OSC doivent aussi reconnaître qu'elles sont tenues de rendre des comptes étant donné leurs rôles clés, mais diversifiés, dans le processus de développement à titre d'agents de changement et de transformation sociale.*

Dans le même ordre d'idées, l'évaluation a permis de reconnaître que les fonds relatifs à l'égalité entre les sexes (petites subventions octroyées pour la promotion de l'égalité entre les sexes provenant du budget des ambassades canadiennes) s'avéraient un élément utile des programmes de promotion de l'égalité entre les sexes. Les fonds ont aidé des groupes de femmes à mener des activités de plaidoyer et de prestation de services; ils ont facilité la mise en œuvre de politiques nationales en matière d'égalité entre les sexes; et ils ont permis de tirer parti de l'effet de levier des ressources provenant des acteurs internationaux et locaux, en plus d'exercer un effet catalytique sur leurs interventions. Le rapport de l'évaluation a présenté des réponses recueillies lors d'entrevues portant sur les succès obtenus grâce aux fonds régionaux et nationaux alloués à l'égalité entre les sexes. L'une des réponses à un sondage laissait entendre que « l'ACDI pourrait recourir de nouveau à ces fonds comme un des moyens d'intervenir auprès des pays en développement » (ACDI, 117). Dans l'examen du Fonds pour la promotion de l'égalité entre les sexes au Pakistan, le dossier mentionnait que « les fonds alloués à divers petits projets se sont

avérés le mécanisme le plus efficace que nous ayons trouvé pour faire avancer la cause et aider les femmes à passer de "bénéficiaires" à "agents d'exécution" (ACDI, 141). » Nous avons toutefois remarqué avec un certain désarroi que depuis cette évaluation, le Fonds pour la promotion de l'égalité entre les sexes au Pakistan a été supprimé.

RECOMMANDATION 10 : *L'ACDI devrait, dans les principaux pays ciblés, accorder la priorité au soutien et à la constitution de nouveaux fonds pour la promotion de l'égalité entre les sexes à l'échelle des pays et des régions, assortis de ressources financières et humaines réservées à cette fin. Ces fonds devraient privilégier le travail créatif, innovateur et d'avant-garde des organisations de femmes du Sud. Étant donné l'efficacité avérée de ces fonds pour appuyer une mobilisation innovatrice et fructueuse de la base en faveur du changement, comme l'a montré l'évaluation, les fonds alloués à l'égalité entre les sexes devraient avoir pour mandat d'appuyer le renforcement des capacités à l'échelle nationale, les initiatives de développement de même que les activités de dialogue sur les politiques à intervenants multiples. Il importe particulièrement de favoriser le dialogue sur les politiques dans les pays où les gouvernements sont de piètres promoteurs et protecteurs des droits fondamentaux des femmes.*

4.6. Améliorer les résultats de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes

Les outils de mesure mis au point par l'ACDI pour mesurer les résultats relatifs à l'égalité entre les sexes (par exemple le cadre d'évaluation du rendement, les bulletins de renseignements, les « questions à poser », les indicateurs types, etc.) ne semblent pas être largement ou systématiquement diffusés ou utilisés avec constance à l'échelle de l'Agence, et ce, pour diverses raisons (ACDI, 74). Concernant précisément la mesure des résultats à long terme en matière d'égalité entre les sexes, une personne interviewée a fait remarquer que l'ACDI « n'en a pas la moindre idée », outre des renseignements anecdotiques. Cette situation serait due au manque d'investissement dans la recherche, de sorte qu'il faudrait une analyse sectorielle pour déterminer les répercussions à long terme de la promotion de l'égalité entre les sexes.

La faiblesse de la mesure provient en partie du système de codage utilisé par les agents de l'ACDI, ainsi que du système d'information de l'Agence, qui n'est pas très fiable. Il y a un manque d'uniformité dans l'interprétation et dans la diligence avec laquelle sont consignées les initiatives axées sur l'égalité entre les sexes, en particulier celles qui sont codées comme intégrant l'égalité entre les sexes. La mesure s'est aussi avérée une préoccupation pour les partenaires canadiens, parce que la Direction générale du partenariat canadien, par exemple, effectue peu de contrôles de la qualité de la définition des résultats donnée par les partenaires et qu'elle n'a élaboré que récemment un programme de formation pour redresser la situation (ACDI, 76)¹². Bien que certains résultats invisibles¹² puissent échapper aux auteurs des rapports, l'évaluation note aussi que de nombreux programmes qui devaient déboucher sur des résultats en matière d'égalité entre les sexes n'ont pas eu le succès escompté (ACDI, 76).

¹² Du côté des OSC, on dit qu'une application rigide d'un cadre de gestion des résultats qui se préoccupe davantage de définir les résultats mesurables à court terme que de permettre de produire des rapports moins coûteux porte atteinte à la qualité des rapports; il faudrait accorder plus d'attention aux répercussions à moyen terme des investissements de l'ACDI et aux leçons apprises.

RECOMMANDATION 11 : *Améliorer le rendement de l'ACDI en prévoyant des postes budgétaires relatifs à l'égalité entre les sexes dans les projets et programmes, en récompensant les programmes innovateurs dans ce secteur, en améliorant et en mettant à jour la formation relative à l'égalité entre les sexes, en établissant un contrôle de la qualité dans le codage relatif à l'égalité entre les sexes, et en facilitant les échanges et l'apprentissage ayant trait aux travaux novateurs sur l'égalité entre les sexes qui se font partout dans le monde.*

4.7. Accroître les interventions et les activités spécifiques de promotion des droits fondamentaux des femmes

Comme on l'a déjà mentionné, les principaux objectifs de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes sont de garantir la prise de décisions par les femmes, les droits fondamentaux des femmes, et leur accès aux ressources et aux bénéfices. L'évaluation a montré qu'on avait mis l'accent surtout sur le troisième objectif : « réduire les inégalités entre les femmes et les hommes quant à l'accès aux ressources et aux bénéfices du développement ». Il ressort de l'examen des dossiers que « les droits fondamentaux des femmes et des filles » se voient accorder moins d'attention dans le cadre des programmes et donnent moins de résultats (ACDI, 128-129). L'étude fait remarquer qu'un projet qui vise une plus grande égalité entre les sexes au chapitre de l'accès aux moyens de production agricole peut définir ses résultats en parlant d'« accroître l'accès des femmes aux ressources »; il pourrait cependant adopter une approche axée plutôt sur les droits de la personne et donc définir ses résultats en fonction des « progrès réalisés par les femmes au regard des droits fondamentaux dans le domaine économique » (ACDI, 129).

L'adoption d'une approche axée sur les droits de la personne pour les programmes de développement de l'ACDI, (conformément à la disposition relative à la conformité aux normes internationales en matière de droits de la personne de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*), permettrait de renforcer la programmation et d'atteindre de meilleurs résultats en ce qui concerne l'objectif de la politique d'accroître la capacité des femmes pauvres et vulnérables de revendiquer leurs droits fondamentaux. Pour éviter toute ambiguïté quant au sens des normes internationales ayant trait aux droits de la personne, et plus spécifiquement à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes, l'ACDI pourra se référer aux dispositions énoncées dans les documents suivants : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF); les commentaires généraux pertinents des organismes des Nations unies créés en vertu de traités, de même que le travail des rapporteurs spéciaux des Nations unies ainsi que le droit coutumier international.

RECOMMANDATION 12 : *Le Plan d'action de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes doit préconiser des moyens de garantir un soutien explicite de l'ACDI aux droits fondamentaux des femmes et des filles, qui soient conformes à l'objectif principal fixé préalablement par la Politique en matière d'égalité entre les sexes et aux exigences de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle.*

RECOMMANDATION 13 : *L'ACDI doit aussi continuer d'appuyer les activités liées aux deux autres objectifs de sa politique, soit de garantir la participation accrue des femmes au processus décisionnel, et l'accès des femmes aux ressources et aux avantages du développement. Ces activités seront d'autant plus efficaces et durables si l'on accroît le respect, la protection et l'exercice des droits fondamentaux des femmes.*

4.8. Élaborer une approche stratégique pour relever les défis à l'intégration de l'égalité entre les sexes résultant des nouvelles modalités de l'aide

L'évaluation a pris en considération les répercussions des nouvelles modalités de l'aide (y compris les approches-programmes, les approches sectorielles, le soutien budgétaire direct et les fonds communs) sur les résultats en matière d'égalité entre les sexes. Les approches-programmes offrent une possibilité de bénéfices accrus (c.-à-d. le recours à l'effet de levier et la réalisation à grande échelle ainsi que la planification et la coordination initiales) même s'il peut être plus difficile d'élaborer des interventions concrètes en matière d'égalité entre les sexes lorsque les donateurs et les gouvernements s'entendent finalement après de longues négociations sur des objectifs touchant les fonds communs.

Sur une note positive, l'évaluation souligne que les nouvelles modalités de l'aide sont susceptibles d'attirer davantage l'attention sur des domaines de programmes tels que l'éducation de base, le soutien budgétaire aux priorités nationales (du gouvernement) et l'harmonisation des conditions de financement des donateurs en matière de coopération pour le développement. Elles peuvent donc fournir l'occasion d'introduire l'égalité entre les sexes au cours de discussions sur les politiques avec des hauts fonctionnaires, et dans les programmes des ministères chargés des finances, de la planification, et des divers secteurs. Cela éviterait ainsi de marginaliser l'égalité entre les sexes en la confinant à un ministère chargé exclusivement des questions féminines. Malheureusement, dans la réalité, les initiatives portant sur l'égalité entre les sexes sont souvent occultées ou exclues lorsqu'il est question des modalités de financement des grands fonds communs. Dans ces cas, beaucoup de donateurs ont estimé que l'intégration de considérations en matière d'égalité entre les sexes dépendait de l'approche adoptée par les gouvernements nationaux hôtes. Cela risque aussi de réduire le financement accordé aux groupes de la société civile qui appuient les organisations et les mouvements de femmes puisqu'on détourne les fonds vers mécanismes de mise en commun et / ou on invite les OSC à chercher du financement auprès des ministères plutôt que des donateurs.

Dans le sondage réalisé auprès du personnel de l'ACDI, il est indiqué que les nouvelles modalités de l'aide ainsi que leurs répercussions sur les initiatives relatives à l'égalité entre les sexes offriraient à la fois des possibilités et des défis. Certaines réponses évoquaient la possibilité de renforcer l'engagement de l'ACDI en faveur de l'égalité entre les sexes : puisque l'Agence devrait exposer davantage cette question dans le dialogue sur les politiques avec d'autres donateurs, elle toucherait un plus grand groupe. Certaines personnes ont répondu que ces défis étaient susceptibles de réduire l'attention portée à l'égalité entre les sexes au profit d'autres priorités de l'ACDI, plus visibles et viables sur le plan politique, ce qui atténuerait la visibilité des résultats en matière d'égalité entre les sexes dans les programmes de l'ACDI (ACDI, 157).

L'évaluation s'est aussi penchée sur plusieurs études par pays, qu'a examinées la présente analyse des OSC, dans le but de trouver des exemples d'expériences liées à l'égalité entre les sexes découlant de la mise en œuvre des nouvelles modalités de l'aide. L'étude sur le Bangladesh, en particulier, illustre certaines conséquences pour l'égalité entre les sexes et les nouvelles modalités de l'aide. L'étude de cas constate que :

« Le relâchement de l'attention portée à l'égalité entre les sexes dans la mise en œuvre des projets peut résulter de la taille du programme du Bangladesh et [...] de la tendance croissante à faire des décaissements par l'entremise de mécanismes multilatéraux et de fonds communs. Le risque que l'« efficacité de l'aide » agisse au détriment de l'« efficacité du développement » en matière d'égalité entre les sexes est particulièrement élevé chez les petits donateurs dans les secteurs et / ou les programmes qui sont peut-être déjà lourdement mis à contribution. » (ACDI, Bangladesh Field Mission Report, 8).

Autrement dit, il se peut que l'ACDI tente un effort explicite pour s'orienter vers l'efficacité de l'aide; toutefois, cela risque de se faire aux dépens de l'efficacité de la lutte contre l'inégalité entre les sexes. L'étude a montré que le recours à des mécanismes pluri-donateurs et au soutien budgétaire avait affaibli les capacités institutionnelles de l'Agence de promouvoir l'égalité entre les sexes, puisque cela semble avoir érodé la motivation à protéger son investissement.

Les nouvelles modalités de l'aide ne devraient pas nuire à l'obtention de résultats en matière d'égalité entre les sexes; il faut explorer des mécanismes susceptibles de résoudre les problèmes. Il serait utile pour l'ACDI de trouver des moyens de surmonter ces obstacles de façon à faire preuve de leadership dans son engagement en faveur de l'égalité entre les sexes, en particulier à l'étape de la mise en œuvre des programmes, quel que soit le mécanisme de financement. En s'appuyant sur la neuvième recommandation de l'évaluation, qui traite des nouvelles modalités de l'aide, les OSC recommandent ce qui suit :

RECOMMANDATION 14 : *L'ACDI devrait élaborer d'autres stratégies pour favoriser l'égalité entre les sexes dans le contexte des défis découlant des nouvelles modalités de l'aide. Ces stratégies visant à améliorer les résultats en matière d'égalité entre les sexes dans les approches-programmes devraient être élaborées en consultation étroite avec les organisations de femmes et les experts, les députés, les organisations de la société civile et les autres intervenants du secteur dans chacun des pays. L'une des principales stratégies est le soutien à des organisations de femmes du Sud qui sont en mesure d'intervenir pour faire observer les droits des femmes et obliger les donateurs, les autres OSC et les ministères (les bénéficiaires de l'aide) à rendre des comptes.*

4.9. Concevoir des mécanismes pour la transparence et la reddition de comptes

La transparence et la reddition de comptes sont des principes essentiels pour garantir une surveillance publique par les citoyens, la société civile et les médias; elles jouent un rôle crucial à la fois pour contester les institutions de l'État et pour les compléter. Essentiellement, la circulation de l'information entre les gouvernements et les citoyens fait en sorte que l'élaboration de politiques publiques tient compte des intérêts des citoyens et les représente. Dans le cas des organismes donateurs tels que l'ACDI, des mesures transparentes et responsables permettent aux

gouvernements des pays en développement et à leurs citoyens de connaître et de surveiller les politiques et les programmes qui ont une incidence sur leur vie et dont l'objectif est de combattre la pauvreté et de faire respecter les droits de la personne, et d'être informés à propos de ces politiques et programmes.

Il convient de signaler l'existence de failles dans les données de l'ACDI telles qu'elle les présente dans les études de l'évaluation, failles reconnues aussi par les évaluateurs. Par exemple, dans le rapport, certaines données sont regroupées; cela explique qu'on n'ait pas ventilé par pays certains montants relatifs à des programmes portant expressément sur l'égalité entre les sexes. Il est difficile aussi de vérifier les chiffres de l'ACDI, en particulier en ce qui concerne les programmes intégrant l'égalité entre les sexes, puisqu'ils sont tributaires des préférences des programmeurs en matière de codage, ce que l'Agence ne vérifie pas. Les données sur un indicateur relatif à l'aide des donateurs pour les programmes en égalité entre les sexes qui proviennent du Comité d'aide au développement de l'OCDE soulèvent des problèmes du même ordre et ne constituent pas une contre-vérification fiable puisque l'ACDI présente les données du CAD en utilisant son propre système de codage.

En plus d'accroître la pertinence des données, l'ACDI pourrait aussi faire des progrès en matière de transparence et de reddition de comptes en donnant au public un libre accès en temps opportun à l'information relative aux politiques et aux programmes en matière d'égalité entre les sexes à l'Agence.

RECOMMANDATION 15 : *Parmi les activités visant à garantir le caractère primordial de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes, l'Agence doit être tenue de rendre des comptes; on veillera donc à ce que tous les rapports au Parlement, y compris le Rapport statistique annuel de l'ACDI sur l'aide publique au développement, traitent pleinement des décaissements et des programmes relatifs à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes dans tous les secteurs (par exemple, les rapports sur l'éducation doivent rendre compte de la contribution à l'égalité entre les sexes). Le rapport statistique annuel doit rendre transparents et documenter pleinement tous les investissements au titre de l'égalité entre les sexes, qu'ils soient spécifiques ou intégrés, sur les plans national et régional. Toutes les évaluations de l'ACDI, y compris les résumés et les recommandations rendus publics, doivent contenir une analyse et des recommandations explicites afin d'accroître le rendement en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes.*

RECOMMANDATION 16 : *L'ACDI doit garantir une reddition de comptes accrue et explicite à l'égard des résultats en matière d'égalité entre les sexes relativement aux fonds acheminés aux organismes multilatéraux et aux institutions financières internationales, de même que par l'entremise des modalités de l'aide consentie par plusieurs pays, comme les approches-programmes.*

4.10. Procéder à des consultations efficaces sur l'égalité entre les sexes et les droits des femmes

Nous appuyons fermement la mise en œuvre de la recommandation de l'évaluation qui préconise que l'élaboration et la surveillance du Plan d'action de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes comprennent une consultation sérieuse et constructive, à laquelle participeront la société civile du Canada, les partenaires de l'ACDI, des organisations de femmes du Sud et d'autres intervenants clés. Les bonnes pratiques inhérentes aux consultations favorisent un dialogue face à face, fondé sur une documentation à jour, de même que la présentation de propositions écrites et la communication d'observations transparentes. Des mécanismes de rétroaction transparents témoignent d'un engagement en faveur d'un dialogue ouvert et de l'élaboration de meilleures politiques publiques au profit de tous.

RECOMMANDATION 17 : *Conformément à la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, l'ACDI doit engager avec de multiples intervenants des consultations sérieuses et constructives pour l'élaboration et la surveillance de son Plan d'action en matière d'égalité entre les sexes. Des consultations sérieuses et constructives devraient permettre d'être à l'écoute et de tenir compte d'un éventail d'expériences, de connaissances et d'expertises diversifiées, dans l'optique d'élaborer et de concevoir les meilleures politiques publiques et d'obtenir ultimement les meilleurs résultats programmatiques. En particulier, un processus de consultation devrait être :*

- **Organisé au moment opportun** – avec un avis diffusé suffisamment à l'avance pour permettre une préparation efficace de la part des collaborateurs, et se dérouler dans des délais qui concordent avec la prise d'importantes décisions par la ministre ou la haute direction de l'Agence;
- **Ouvert** – améliorer les chances d'accès et de dialogue pour toutes les personnes intéressées, y compris un réel dialogue avec les intervenants dans les pays en développement et au Canada, notamment la société civile;
- **Transparent** – clair en ce qui concerne le but, le processus et les collaborations, avec des commentaires, en temps opportun, sur la réponse du gouvernement aux personnes qui auront fait connaître leur point de vue;
- **Éclairé** – avec une documentation préparatoire et de suivi étoffée (tant à l'interne que dans le rapport sur le processus), qui permette aux intervenants d'évaluer les pratiques courantes et de réfléchir à la façon dont on a examiné et soupesé les principaux éléments;
- **Itératif** – la consultation est un processus continu et non un événement unique.

5. VERS UN ENGAGEMENT PLUS FERME DES OSC CANADIENNES

Les OSC canadiennes qui ont à cœur la justice sociale et les droits des femmes et qui ont souscrit à ce document sont conscientes qu'elles aussi, et non seulement l'ACDI, doivent renouveler leur engagement et améliorer leurs pratiques pour réaliser l'égalité entre les sexes et faire respecter les droits des femmes. Cela signifie qu'il nous faut revoir régulièrement nos propres pratiques en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes et, à ce titre, nous employer sans relâche à améliorer nos méthodes, nos réalisations et nos interventions. En outre, il faut qu'en tant qu'OSC canadiennes, nous acceptions la responsabilité mutuelle de rehausser nos capacités en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes, que nous nous attachions davantage à la question et que nous l'intégrions mieux à nos programmes.

Les OSC qui ont participé à cette analyse reconnaissent aussi le besoin d'approfondir sans cesse le dialogue avec leurs partenaires du Sud, en particulier les organisations et les mouvements de femmes, de façon à formuler une vision commune de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes.

Les OSC canadiennes cherchent à participer activement à un dialogue constructif avec l'ACDI, et à l'instauration d'un environnement porteur de manière à réaffirmer leur engagement en faveur de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes dans le secteur de la coopération canadienne. Il est essentiel de renforcer la responsabilité mutuelle de l'ACDI et des OSC canadiennes en matière d'égalité entre les sexes pour consolider le leadership international du Canada en matière de promotion de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes.

6. CONCLUSION

Les organisations de la société civile (OSC) canadiennes qui ont participé à cette analyse appuient fermement la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes de 1999, et félicitent l'Agence pour avoir commandé un processus d'évaluation aussi rigoureux et d'une aussi grande qualité. Cette riche analyse en profondeur, et les leçons qu'il est possible de tirer de la documentation, fournissent un aperçu unique de la complexité et des défis de la mise en œuvre d'une politique et de programmes progressistes à l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, mais aussi chez les organisations de la société civile. Nous encourageons l'ACDI et les OSC à tenir compte des recommandations ci-dessus qui, à notre avis, sont essentielles au renforcement du leadership international du Canada dans la promotion de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes.

Le programme est ambitieux, mais la tâche est vitale puisque, partout dans le monde, on ne cesse de violer les droits des femmes et des filles. Les mouvements qui proposent un éventail de solutions de rechange plus appropriées à leurs besoins et à leurs aspirations renforcent la voix de ces femmes et de ces filles. Il importe de les appuyer parce que « la réduction de la pauvreté passe nécessairement par l'élimination des contraintes auxquelles les femmes et les filles sont soumises » (ACDI, 1999, 7).

ANNEXE 1
RECOMMANDATIONS TIRÉES DU RAPPORT FINAL
DE L'ÉVALUATION COMMANDÉE PAR L'ACDI¹³

Recommandation n° 1 : Élaborer un plan d'action général sur l'égalité entre les sexes à l'issue de vastes consultations. Ce plan doit souligner que la Politique actuelle reste des plus pertinente et devrait préciser l'orientation stratégique de la mise en œuvre, énoncer des buts raisonnables, donner un aperçu des responsabilités et indiquer les délais et les effets mesurables.

Recommandation n° 2 : Obtenir des fonds pour l'intégration de l'égalité entre les sexes et pour les initiatives s'y rapportant, et continuer à financer les fonds de promotion de l'égalité entre les sexes afin de renforcer la société civile locale et les organisations de femmes sur le terrain, et ce, pour obtenir de meilleurs résultats en matière de développement et être des agents de changement efficaces.

Recommandation n° 3 : Investir davantage dans la recherche-développement relative à la création de connaissances relatives à l'égalité entre les sexes, tant à l'ACDI qu'à l'extérieur de celle-ci, et prévoir des ressources pour améliorer la préservation et la diffusion des connaissances.

Recommandation n° 4 : Investir dans la formation de l'ensemble du personnel à l'égalité entre les sexes, y compris les cadres supérieurs et intermédiaires, de manière à intégrer cette question aux activités de leurs unités pour obtenir des résultats plus cohérents à cet égard.

Recommandation n° 5 : Accroître la capacité de la Division de l'égalité entre les femmes et les hommes à faire participer le personnel responsable des programmes et le personnel sur le terrain ainsi que les partenaires de l'extérieur à des échanges de vues, pour faire en sorte que les approches qui tiennent compte de l'écart entre les femmes et les hommes soient utilisées plus systématiquement dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des programmes et des projets.

Recommandation n° 6 : Envisager la possibilité de mettre sur pied un « service d'aide pour l'égalité entre les sexes » qui fournirait de l'information et des outils et assurerait le développement des capacités tant de l'Agence (à l'administration centrale et sur le terrain) que des partenaires.

Recommandation n° 7 : Accroître la responsabilisation à l'égard du rendement en matière d'égalité entre les sexes des organisations bénéficiaires d'un financement de base et des programmes réactifs, particulièrement en ce qui concerne les propositions réactives des organisations multilatérales.

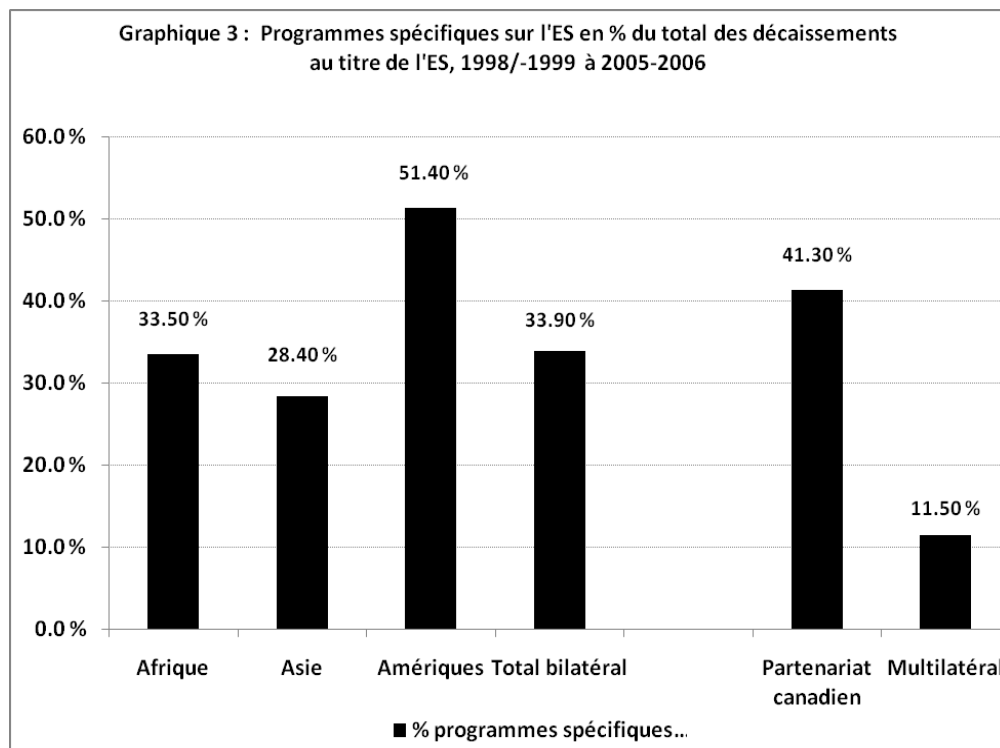
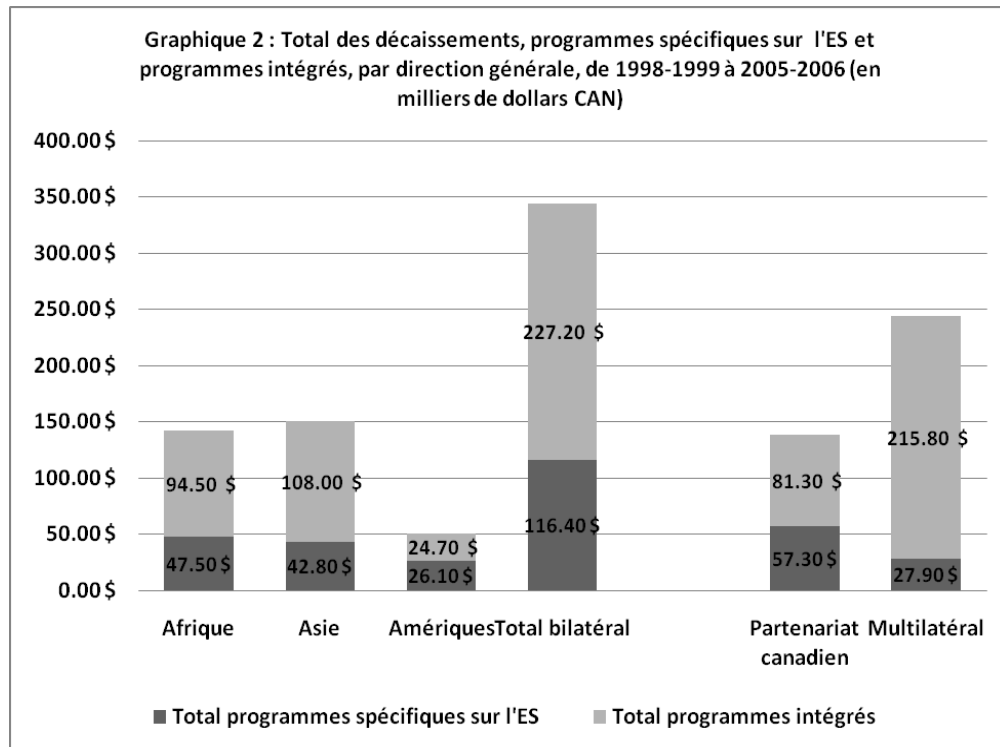
Recommandation n° 8 : Améliorer les systèmes de données et les outils d'établissement de rapports relatifs à l'égalité entre les sexes qui servent à la collecte et au suivi des résultats en matière d'égalité entre les sexes ainsi que la collecte de données ventilées par sexe tant pour l'établissement des données de référence que pour la production de rapports.

Recommandation n° 9 : Élaborer une approche stratégique pour saisir les occasions qu'offrent les nouvelles modalités de l'aide au regard de l'égalité entre les sexes et de la coopération avec les organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux, et relever les défis que ces modalités posent.

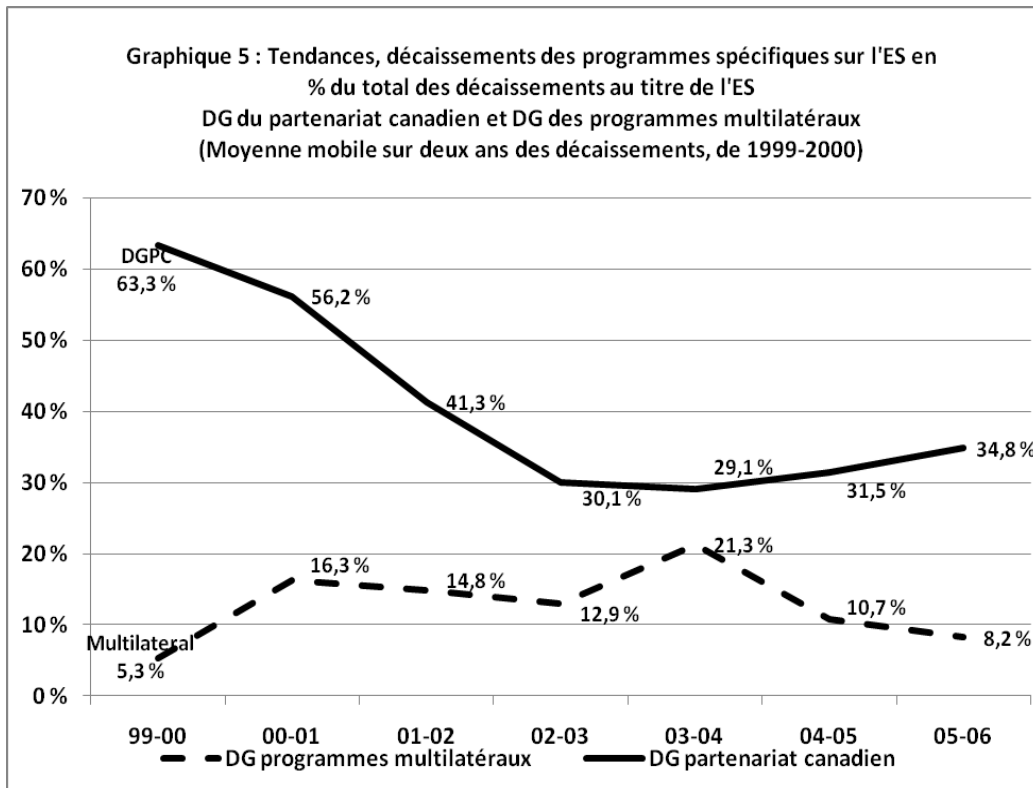
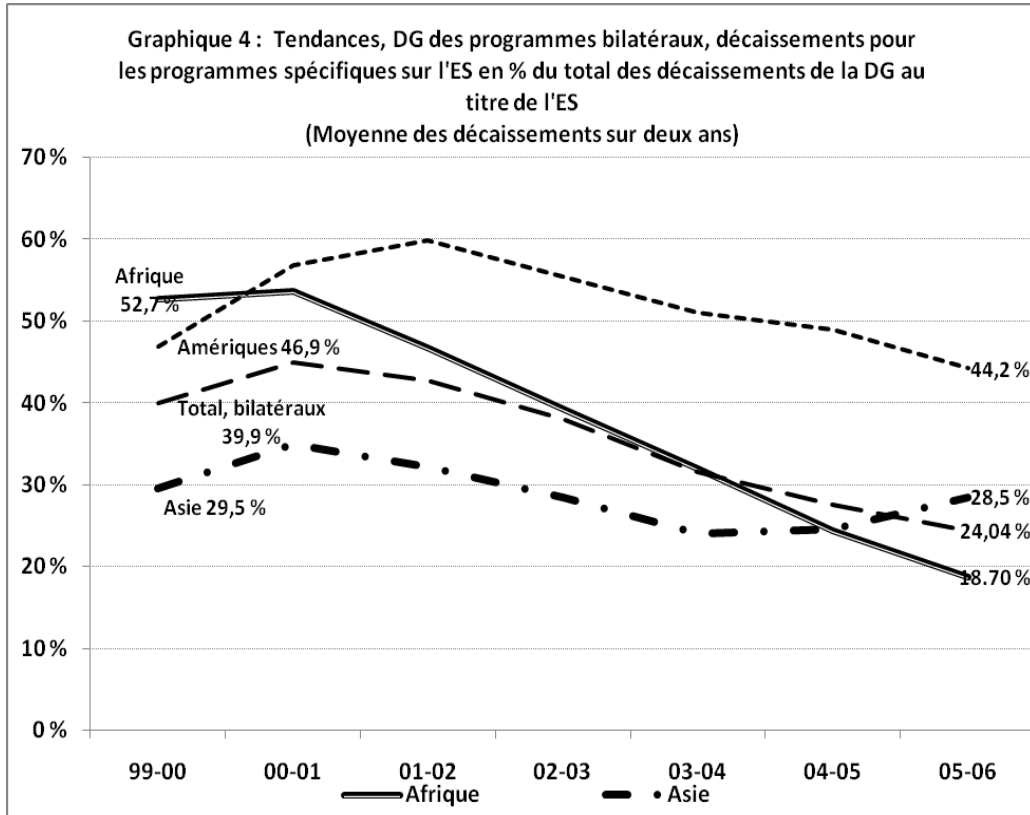
¹³ Recommandations tirées de : *Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Final Report*, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACIDI, 2008. p. 8-9. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ANNEXE 2 : GRAPHIQUES 2 À 5

Tous les graphiques sont fondés sur des calculs faits par les auteurs du présent rapport à partir de données présentées dans le rapport d'évaluation et les études connexes.



ANNEXE 2 : GRAPHIQUES 2 À 5



RÉFÉRENCES

ACDI, Politique en matière d'égalité entre les sexes, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 1999. En ligne à :

[http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/\\$file/EGALITE-F-nophotos.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/$file/EGALITE-F-nophotos.pdf)

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Benchmarking Report, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2007. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes : Rapport à l'intention de la direction, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2007.

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Field Mission Reports, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2007. Documents communiqués aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Final Report, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2007. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Desktop Review, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2007. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Profile of CIDA Investments in Égalité entre les sexes Initiatives, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 31 octobre 2006. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Evaluation of CIDA's Implementation of its Policy on Gender Equality: Survey of Professional Staff and Management, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, 2008. Document communiqué aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Rapport Finance-La 2008 : Surveillant l'argent pour les mouvements et les organisations des droits des femmes. Association for Women's Rights in Development (AWID), 2008.