

L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES DANS LA COOPÉRATION CANADIENNE : UNE RESPONSABILITÉ MUTUELLE À CONCRÉTISER

■ Rita Soares Pinto

Boursière de la Fondation Walter et Duncan Gordon
Chargée de programme Égalité entre les sexes, Oxfam-Québec

« C'est dans le domaine de la promotion de l'égalité entre les sexes que l'écart entre les intentions qui sont énoncées et la réalité opérationnelle est le plus grand et ce parmi tous les domaines du développement international²⁴ »



ù se situent les acteurs de la coopération canadienne dans leur engagement pour l'égalité entre les sexes? Comment renforcer cet engagement et renouveler les pratiques afin qu'ils contribuent davantage à réduire les inégalités entre les sexes et à faire avancer les droits des femmes? Voici les questions centrales qui ont orienté la recherche réalisée dans le cadre du programme de bourses de la Fondation Walter et Duncan Gordon et qui ont été au cœur de l'organisation de cette conférence.

Je présenterai dans ce texte quelques éléments de réflexion sur ces questions, en me focalisant sur deux acteurs de la coopération canadienne: l'Agence canadienne de développement international (l'ACDI), et tout particulièrement sur les défis rencontrés par l'Agence dans le nouveau contexte de l'efficacité de l'aide; et les organisations de la société civile (OSC) québécoises et canadiennes. Le renforcement de la responsabilité mutuelle de ces acteurs sera ensuite présenté comme une piste d'action à concrétiser pouvant catalyser un renouvellement de l'engagement des acteurs pour l'égalité entre les sexes dont la coopération canadienne a tant besoin.

1. L'engagement de l'ACDI pour l'égalité entre les sexes dans le contexte de l'efficacité de l'aide

Si la politique en matière d'égalité entre les sexes de l'ACDI est en soi un document porteur, sa mise en œuvre demeure cependant inégale au sein de l'agence en fonction des programmations, des secteurs et des partenariats. L'attention soutenue pour les questions de genre dépend encore fortement de l'engagement des individus et l'on assiste fréquemment à un phénomène «d'évaporation» dans le passage de la politique à la pratique. Parmi les principales raisons à l'origine de ce phénomène d'évaporation, il est important de citer les facteurs suivants: une volonté politique devant être renforcée; l'absence d'une vision commune sur ce qu'est l'égalité entre les sexes; des ressources humaines et financières insuffisantes; un système de responsabilisation et de reddition de compte faible, etc. Or, ces facteurs (qui peuvent être considérés comme internes) sont aggravés dans le contexte actuel de l'efficacité de l'aide.

L'agenda de l'efficacité de l'aide est régi notamment par les principes d'appropriation locale, d'alignement sur les stratégies de réduction de la pauvreté et d'harmonisation des pratiques et des politiques des pays donateurs²⁵. En accord avec ces principes, nous avons assisté

²⁴ PNUD, 2004. *Transforming the Mainstream*, p. 3. In Tiessen, 2005. *What's new about gender mainstreaming ? Three decades of Policy Creation and Development Strategies. Canadian Journal of Development Studies. Volume XXVI, Special issue*, p. 705.

²⁵ Déclaration de Paris, 2005.

à une transformation importante de la façon dont l'aide de l'ACDI est acheminée vers les pays. Cela a entraîné le passage d'une approche du développement par projets vers une approche programme qui lie de façon plus étroite le financement des donateurs aux plans des gouvernements nationaux, à travers de nouvelles modalités comme l'appui budgétaire sectoriel et l'appui budgétaire général.

Dans ce nouveau contexte, la politique en matière d'égalité entre les sexes de l'ACDI est confrontée dans son application à la logique même de l'efficacité de l'aide et ce, à différents niveaux. J'aimerais mettre en relief ici trois points principaux:

Tout d'abord, l'exigence de résultats visibles. Un des quatre volets du programme canadien en efficacité de l'aide est la « responsabilisation claire quant aux résultats »²⁶. Selon celui-ci, on recherche de plus en plus des résultats visibles et à court terme, facilement démontrables aux contribuables canadiens. Or cela est incompatible avec la mise en place d'interventions permettant des réelles transformations des relations entre les femmes et les hommes qui sont, par nature, complexes et à long terme. De plus, cela contribue à renforcer la tendance à la dépolitisation des interventions et des résultats recherchés.

Deuxième point, la concentration sectorielle qui a délogé l'égalité entre les sexes comme priorité. L'objectif de cette concentration s'est traduit par la réduction du nombre de secteurs par pays et a mené à une compétition accrue entre secteurs. Ceci a été mal interprété, et j'insiste sur le mot « mal interprété », par certaines personnes qui y ont vu une réduction des possibilités de mise en place de projets spécifiques pour l'égalité entre les sexes. Cet aspect a été également renforcé par un changement de statut de l'égalité entre les sexes au sein de l'ACDI: alors qu'avant 2005, il y avait un double statut de priorité et de thème transversal, après 2005, elle a uniquement conservé le statut de thème transversal²⁷.

Troisième point, la tendance à « l'évaporation » et l'affaiblissement de la politique en matière d'égalité entre les sexes dans les nouvelles modalités de l'aide. Dans un contexte où dominant les principes d'appropriation et d'alignement, le personnel de l'ACDI se sent tiraillé entre la mise en oeuvre de ces principes et la mise en oeuvre de la politique en matière d'égalité de l'Agence. Le manque d'une vision commune du statut de la politique au sein de l'Agence est ainsi accentué, avec pour conséquence directe un affaiblissement de cette politique qui est de plus en plus considérée comme optionnelle.

Cet affaiblissement de la politique découle également du fait que l'ACDI a moins d'influence sur les processus et la mise en oeuvre de sa politique, car, avec les nouvelles modalités, l'Agence doit composer avec plusieurs acteurs, parmi lesquels les donateurs et différents ministères des gouvernements nationaux. Vu le peu de convergence entre les objectifs en matière d'égalité entre les sexes de ces acteurs, les risques d'érosion de l'approche transversale deviennent plus importants. Ainsi, très souvent, les engagements réels prennent la forme du plus bas dénominateur commun. Comme conséquence, bien résumée par une employée de l'ACDI, « l'ACDI donne des millions pour des projets qui ne prennent pas du tout en compte le genre ».

Le contexte de l'efficacité de l'aide a donc amené des défis supplémentaires qui viennent s'ajouter aux défis déjà existants, ce qui accroît l'urgence de redoubler les efforts afin que la politique de l'ACDI se concrétise en résultats réels. L'ACDI, comme les autres donateurs, doit revoir les pratiques actuelles pour mieux saisir les opportunités et mieux contrer les défis posés par l'efficacité de l'aide. Et ce travail doit se faire sur plusieurs fronts :

- Au niveau interne de l'ACDI, où se fait sentir un besoin de renforcer la volonté politique ainsi que l'engagement et les

²⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités (RPP) 2007-2008 de l'Agence canadienne de développement international*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/cida-acdi/cida-acdi01-fra.asp>

²⁷ ACDI, 2005. *Énoncé de politique internationale du Canada*.

capacités du personnel et de renforcer les mécanismes d'intégration et de responsabilisation du genre;

- Au niveau de l'intégration transversale du genre dans l'ensemble de la programmation et en particulier dans les nouvelles modalités de l'aide;
- Au niveau du dialogue politique en matière d'égalité entre les sexes qui doit être renforcé avec les gouvernements et les donateurs;
- Au niveau des choix de programmation. À ce niveau, il y a un besoin de renforcer les projets ciblés, comme par exemple, ceux en appui aux Ministères de la condition féminine, ceux appuyant la mise en place de politiques nationales en matière d'égalité entre les sexes et surtout, ceux en appui aux organisations de la société civile qui oeuvrent pour les droits des femmes et pour l'égalité entre les sexes.

En effet, un élément fondamental et prioritaire dans ce nouvel environnement, et pour lequel les efforts de l'ACDI demeurent encore faibles, concerne l'appui aux organisations de la société civile qui oeuvrent pour les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, et notamment les organisations et mouvements de femmes. Dans un contexte où plusieurs personnes, au sein des agences de coopération, ont l'impression d'avoir perdu la légitimité pour promouvoir les questions d'égalité à cause du principe d'appropriation locale, il devient prioritaire d'encourager les interventions de ces organisations de la société civile. Celles-ci ont un rôle déterminant à jouer pour pousser les questions d'égalité entre les sexes, les mettre à l'ordre du jour de l'agenda politique et exiger des comptes de leur gouvernement sur leurs engagements en la matière. Dans ce sens, l'ACDI, comme les autres donateurs, doit jouer un rôle plus actif pour promouvoir, d'une part, l'appui aux organisations des droits des femmes et, d'autre

On recherche de plus en plus des résultats visibles et à court terme, facilement démontrables aux contribuables canadiens. Or cela est incompatible avec la mise en place d'interventions permettant des réelles transformations des relations entre les femmes et les hommes qui sont, par nature, complexes et à long terme.

part, appuyer la création d'espaces adéquats de dialogue et de consultation pour permettre une participation effective aux débats politiques. Dans l'état actuel des choses, ces espaces demeurent très imperméables aux organisations de la société civile et encore plus aux organisations des droits des femmes.

L'appui de l'ACDI aux organisations de défense des droits des femmes se concrétise principalement de deux manières. D'une part, des fonds genre sont mis en place et gérés localement sur le terrain. Même s'ils obtiennent en général de bons résultats, ils sont remis en question par certains à l'ACDI qui les considèrent trop lourds à gérer. D'autre part, le soutien financier de l'ACDI passe par l'intermédiaire d'organisations de la société civile canadienne qui viennent en appui aux organisations du Sud.

Le rôle des organisations de la société civile canadienne est extrêmement important : en effet, 83% du financement de l'ACDI allant aux organisations de la société civile du Sud passe par l'entremise de ces organisations canadiennes²⁸. Ce qui fait de ces organisations les acteurs principaux de la coopération canadienne en appui à la société civile du sud et les intermédiaires privilégiés entre l'ACDI et la société civile du sud. Et cela bien sûr en plus de la contribution considérable de ces organisations canadiennes en fonds propres.

²⁸ Lavergne R., Wood J., 2008. CIDA, CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT. A DISCUSSION PAPER. Assembled by Réal Lavergne and Jacqueline Wood with inputs from CIDA's Expert Group on Civil Society. Draft of February 26, 2008

Ce qui nous amène au deuxième aspect de la recherche, à savoir l'apport des organisations de la société civile canadiennes pour l'égalité entre les sexes et les droits des femmes.

2. L'apport des organisations de la société civile canadienne pour l'égalité entre les sexes²⁹

On sait que la société civile est souvent une des sources les plus puissantes d'appui pour l'égalité entre les sexes dans un pays, et notamment une source d'expertise dans ce domaine. Qu'en est-il pour les organisations canadiennes œuvrant en coopération internationale?

Au Canada, on compte plus de 500 organisations de la société civile qui travaillent en coopération internationale. Ce grand nombre est source d'une grande diversité : on retrouve des syndicats, des organismes communautaires, des organisations religieuses, etc. Dans cette recherche, je me suis surtout intéressée à ce qu'on appelle les organismes de coopération internationale (OCI) du Canada.

Tout d'abord, il est important de dire que chaque OCI qui reçoit du financement de la part de l'ACDI doit respecter la politique d'égalité entre les sexes de l'Agence et doit promouvoir celle-ci dans toutes ses actions. De plus, beaucoup d'OCI se sont eux-mêmes dotés de politiques en la matière. Selon les études récentes réalisées auprès d'un échantillonnage restreint, 88% des membres du CCCI et 50 % des membres de l'AQOCI ont mis en place une politique genre³⁰. Cependant, on peut supposer que ces pourcentages sont plus faibles car on estime que les organisations ayant répondu aux sondages sont celles qui sont les plus actives en la matière.

L'engagement pour l'égalité entre les sexes dans ces organisations prend différentes formes :

- L'approche intégrée ou transversale est celle que privilégient la plupart des organisations;

- Un nombre plus réduit d'organisations réalise également des projets spécifiques, mais ceux-ci ont eu tendance à diminuer dans les dix dernières années. Selon les organisations rencontrées, le choix de donner la priorité à l'approche transversale et, plus récemment, l'exigence de concentration sectorielle, sont les principales raisons qui expliquent la diminution des projets spécifiques;
- Il est intéressant de noter que seulement trois organisations concentrent leur travail exclusivement sur les questions des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes, et ce sur la totalité des organisations recevant du financement du Partenariat à l'ACDI.

De plus, on observe une grande diversité de degré d'intégration de l'égalité entre les sexes. Une partie importante des organisations ont adopté la terminologie « genre » et certaines ont adopté des politiques en matière d'égalité entre les sexes, mais c'est au niveau de la mise en œuvre que les problèmes se posent.

Il est vrai qu'il existe, parmi les OCI les plus avancés sur les questions de genre, un bassin de bonnes pratiques, de savoir-faire et d'expertise à la fois au niveau de l'approche transversale et dans des projets spécifiques (lutte contre les violences faites aux femmes, autonomisation économique des femmes, etc). Cependant, ces organisations demeurent très minoritaires. Pour la grande majorité des OCI, des efforts importants doivent être mis en place pour réellement concrétiser les engagements pris en matière d'égalité entre les sexes. On observe en effet qu'une part importante d'organisations n'intègre que très superficiellement les questions de genre et il ressort des entrevues et rencontres réalisées un besoin important d'appui et d'accompagnement.

²⁹ Ce volet de la recherche a été réalisé en étroite collaboration avec le Comité québécois femmes et développement (CQFD) de l'AQOCI et avec le CCCI.

³⁰ Soares Pinto, R.; *L'institutionnalisation du genre dans les organismes de coopération internationale au Québec : état des lieux et défis. Étude réalisée avec l'appui de la Fondation W. & D. Gordon et en collaboration avec le CQFD/ AQOCI.* CCCI, 2008. *L'égalité des sexes, de la promesse à la pratique : Une étude des progrès accomplis par les membres du CCCI en matière d'égalité des sexes.* David Kelleher et Rieky Stuart;

En ce qui concerne l'approche transversale, la plupart des organisations rencontrent des difficultés à institutionnaliser l'approche genre. Celle-ci est encore très dépendante de l'engagement, des habilités et des connaissances des individus. Comme conséquence, on observe souvent un phénomène « d'évaporation » de la politique d'égalité entre les sexes au moment de la mise en oeuvre. Un certain nombre de facteurs explique ce phénomène, parmi lesquels :

- Un manque de volonté politique réelle;
- Certaines résistances actives ou passives;
- Un manque de ressources humaines spécialisées, un manque d'outils et de connaissances et une certaine confusion sur ce que l'on vise avec l'égalité entre les sexes;
- Des cultures organisationnelles qui ne priorisent pas les questions d'égalité; et l'on peut noter ici que les postes de pouvoir sont encore majoritairement occupés par des hommes;
- La faiblesse de procédures et mécanismes permettant d'institutionnaliser le genre;
- Un manque de mécanismes de responsabilisation et de reddition de comptes.

De plus, on note un phénomène de « dépolitisation » de l'intégration de l'égalité entre les sexes qui réduit cette approche à une question exclusivement « technique » ou « mécanique » et lui ôte tout caractère politique de transformation³¹. Ainsi, dans de nombreux cas, l'attention accordée à l'intégration de l'égalité entre les sexes tend à être surtout de nature instrumentale (répondre aux exigences des bailleurs) et à se concentrer sur des solutions de court terme, au lieu de chercher à créer les changements dans les relations de pouvoir, nécessaires pour atteindre l'égalité entre les sexes.

Un élément fondamental et prioritaire dans ce nouvel environnement, et pour lequel les efforts de l'ACDI demeurent encore faibles, concerne l'appui aux organisations de la société civile qui oeuvrent pour les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, et notamment les organisations et mouvements de femmes.

Face aux défis rencontrés, plusieurs OCI ont commencé à revoir leurs approches. Certains ont placé les droits des femmes et l'égalité entre les sexes au coeur de la mission de l'organisation, d'autres augmentent les projets spécifiques ayant une approche fondée sur les droits. Beaucoup sont en train de se doter d'une politique ou de la réviser; un certain nombre d'organisations font des efforts importants pour innover et trouver des solutions afin d'institutionnaliser leur engagement. Derrière ces initiatives, on trouve le plus souvent des individus - militants et militantes pour les droits des femmes - qui oeuvrent à l'interne pour un plus grand engagement et une capacité accrue de l'organisation en matière d'égalité entre les sexes, et qui jouent, de façon souvent informelle et de leur propre initiative, un rôle de veille et de moteur pour ces changements.

3. Comment pouvons-nous renouveler l'engagement et les pratiques de la coopération canadienne pour l'égalité entre les sexes et les droits des femmes?

Comme nous venons de le voir, autant l'ACDI que les OCI devront déployer des efforts importants pour mieux prendre en compte les questions de genre et revoir leurs pratiques en faveur de l'égalité entre les sexes et les droits des femmes. Les défis rencontrés exigent la mise en place de processus permettant, d'une part, de renforcer l'engagement, les compétences et les

³¹. Comité Québécois femmes et développement (CQFD), 2008. *L'institutionnalisation du genre : de la conceptualisation théorique à la mise en pratique*. Rita Soares Pinto. Publié par le Comité Québécois femmes et développement (CQFD) de l'AQOCI.

³² Voir entre autres : Mukhopadhyay, M., Steehouwer, G. and Wong, F., 2006. *Politics of the Possible. Gender mainstreaming and organisational*

connaissances du personnel, et d'autre part, de transformer la culture interne de l'organisation et sa politique organisationnelle. Ces processus de changement organisationnel passent notamment par la promotion de mesures visant à développer l'équité entre les sexes au sein des structures, des procédures et de la culture organisationnelles. Je ne rentrerai pas ici dans le détail sur ces questions³², j'aimerais plutôt me concentrer sur les interactions et les leviers externes pouvant catalyser ces changements organisationnels.

Pour ce faire, je propose la notion de responsabilité mutuelle pour l'égalité entre les sexes. Cette notion est, selon moi, capitale pour créer un environnement favorable et porteur pour l'égalité dans la coopération canadienne. Au cœur de cette notion, se trouve le renforcement des relations entre les acteurs de la coopération, afin que ces acteurs puissent davantage s'influencer mutuellement et jouer un rôle de levier.

Dans quel sens? En premier lieu, l'ACDI doit renforcer son influence positive sur les OCI pour qu'ils respectent et mettent en oeuvre de façon effective sa politique en matière d'égalité entre les sexes. La plupart des organisations rencontrées ont mentionné que les demandes et exigences de l'ACDI étaient un levier important pour que les OCI intègrent les questions de genre dans leur travail. Il s'agit donc de renforcer cet effet de levier, de le rendre plus constant et moins tributaire des individus gestionnaires de l'ACDI et surtout, de le rendre plus constructif. On doit notamment se poser les questions suivantes: Si l'égalité entre les sexes est une priorité pour l'ACDI, ne devrait-elle pas devenir un critère d'admissibilité aux fonds de l'ACDI? Quel rôle l'ACDI devrait-elle jouer pour contribuer à créer un environnement favorable à l'apprentissage, pour permettre notamment aux organisations les moins avancées en matière d'égalité entre les sexes de progresser dans leurs engagements? Comment créer des environnements mobilisateurs et motivants pour l'égalité entre les sexes?

En deuxième lieu, l'on observe que dans les dernières années, il y a eu relativement peu de dialogue entre les OCI et l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes. Il est important que les OCI les plus progressistes sur les droits des femmes entretiennent une relation et un dialogue soutenus avec l'ACDI. Ils doivent notamment jouer davantage un rôle de veille, proposer des analyses contextuelles et des recommandations et exercer des pressions afin que l'ACDI honore ses engagements en matière d'égalité. Compte tenu du climat peu favorable à ce dialogue politique, il est important d'agir davantage collectivement et d'être proactifs pour exiger des comptes de l'ACDI. Ces actions peuvent par ailleurs aider à créer davantage d'espace pour les fonctionnaires qui défendent, à l'intérieur même de l'Agence, une plus grande prise en compte de l'égalité.

Une plus grande ouverture de l'ACDI en faveur de la construction d'espaces d'échanges avec les OCI et de processus consultatifs et participatifs, est une condition fondamentale pour permettre la mise en place d'une telle dynamique de dialogue.

En troisième lieu, il est aussi important de renforcer les relations entre les organisations de la société civile elles-mêmes. Il faut créer et renforcer des espaces de dialogue permettant l'échange d'expériences et la mise en commun des ressources et des outils en matière d'égalité. Des espaces comme le Comité québécois femmes et développement (CQFD) doivent ainsi être renforcés et des initiatives comme des communautés de pratique doivent être encouragées. Ces espaces peuvent jouer un rôle d'émulation entre pairs et sont très importants pour appuyer et inspirer les efforts des personnes, militantes pour les droits des femmes, qui travaillent au sein de ces organisations et qui poussent de l'intérieur les questions de genre.

Finalement, il nous faut développer et consolider des alliances stratégiques fortes avec le mouvement de femmes au Québec et au Canada, avec les syndicats et d'autres acteurs pouvant renforcer notre action. Nous devons développer également des liens avec le milieu de la recherche, ce qui nous permettra d'innover et d'approfondir nos réflexions dans ce contexte changeant. Et, bien sûr, le tout doit être nourri et orienté par la mise en place d'un dialogue constant et de relations étroites avec les partenaires du sud ainsi que les organisations et mouvements de femmes des pays où nous oeuvrons.

Le renforcement de la responsabilité mutuelle pour l'égalité entre les sexes nous permettra ainsi de créer un environnement favorable à la promotion de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes. Cet environnement favorisera notamment l'apprentissage, l'innovation et l'émulation entre pairs. De plus, cela nous permettra de mettre en place un

L'attention accordée à l'intégration de l'égalité entre les sexes tend à être surtout de nature instrumentale (répondre aux exigences des bailleurs) et à se concentrer sur des solutions de court terme, au lieu de chercher à créer les changements dans les relations de pouvoir, nécessaires pour atteindre l'égalité entre les sexes.

dialogue soutenu, des incitations et d'exercer des pressions mutuelles en faveur d'une plus grande intégration de l'égalité entre les sexes.

Pour terminer, j'aimerais insister sur le fait que, collectivement, nous avons le POUVOIR d'améliorer les résultats de la coopération canadienne en matière d'égalité entre les sexes. Pour cela, nous devons:

P	pour Politiser nos actions et nos approches et replacer la transformation des relations de pouvoir entre les femmes et les hommes au coeur même de nos actions;
O	pour Organisations : Nous devons apporter des transformations au niveau de nos organisations elles-mêmes, et notamment au niveau des cultures organisationnelles et de nos pratiques institutionnelles qui renforcent ou maintiennent les inégalités;
U	pour Union et donc pour le dépassement des frontières entre nos organisations et pour la mise en place et le renforcement d'actions et d'initiatives collectives pour promouvoir l'égalité entre les sexes;
V	pour Volonté politique qu'il faut renforcer dans nos organisations et aussi au niveau de l'ACDI, car il s'agit là d'un ingrédient fondamental pour renforcer notre engagement en faveur de l'égalité entre les sexes;
O	pour Opportunités que nous devons apprendre à mieux saisir au niveau des projets, de nos organisations et du contexte externe pour faire avancer les droits des femmes; mais aussi opportunités que nos actions concertées doivent créer à travers les actions de pression et de dialogue;
I	pour Innover : il faut continuellement revoir et repenser nos façons de faire, évaluer nos interventions, systématiser les bonnes pratiques et surtout apprendre de nos succès et de nos erreurs;
R	pour le concept de Responsabilité mutuelle pour l'égalité entre les sexes que j'ai présenté ci-dessus, mais aussi pour Rire et souRire car le tout doit être fait de façon créative et avec bonne humeur, et ce malgré les résistances et les blocages que nous pouvons rencontrer sur le chemin.