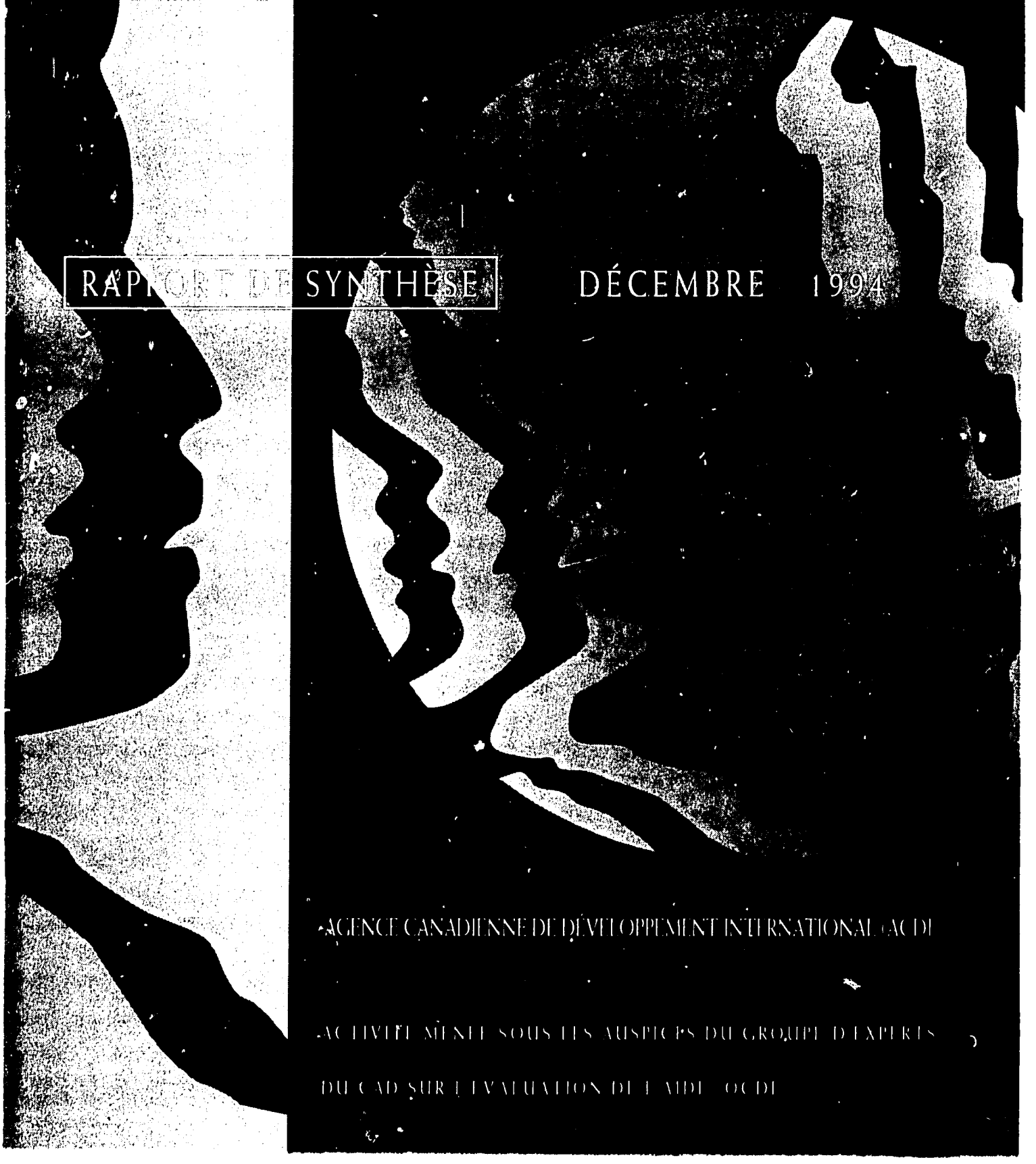
PN ABX-438
9-7415

ÉVALUATION DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DES MEMBRES DU CAD CONCERNANT LA PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT



RAPPORT DE SYNTHÈSE

DÉCEMBRE 1994

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI)

ACTIVITÉ MENÉE SOUS LES AUSPICES DU GROUPE D'EXPERTS DU CAD SUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE (OCDE)

ÉVALUATION DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DES MEMBRES DU CAD CONCERNANT LA PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT

Rapport de synthèse

Décembre 1994

Préparé par

Johanna Schalkwyk (Rapport de synthèse)

avec la collaboration de :

Ria Brouwers - Pays Bas (Thème I)
Rounaq Jahan - États-Unis et Suisse (Thème II)
Julia Paton - Canada (Thème III)

PRÉFACE

À titre de contribution à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui aura lieu à Beijing en 1995, le Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide du Comité d'aide au développement (CAD), en concertation avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, a entrepris un examen et une évaluation globale des politiques et stratégies des membres du CAD concernant les femmes et le développement.

La présente étude, lancée à la fin de 1991, a été effectuée par un petit groupe d'organismes responsables formant le Groupe de travail sur l'évaluation, qui était présidé par le Royaume-Uni. Par ailleurs, ont participé aux études thématiques le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, l'*Agency for International Development* des États-Unis (USAID), la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) de la Suisse et l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

L'évaluation qui en ressort est le produit de nombreux mois de travail acharné et de débats intenses de la part des nombreuses personnes à qui le projet tenait à coeur. Je désire exprimer toute notre appréciation aux experts-conseils ayant travaillé avec nous et souligner la détermination avec laquelle ils ont poursuivi les objectifs de cette évaluation complexe. J'aimerais particulièrement remercier M. Johnny Morris de l'*Overseas Development Administration* (Royaume-Uni) pour l'efficacité du leadership qu'il a exercé en assurant la coordination de cette étude depuis deux ans, ainsi que les membres actifs du Groupe de travail qui ont travaillé au-delà de toute attente pour mener le projet à bon port. En outre, je me dois de souligner la contribution professionnelle de M[me] Françoise Mailhot de l'ACDI et de M. Hans Lundgren du Secrétariat du CAD.

Cette étude se veut le point de départ des discussions et réflexions qui mèneront à l'amélioration des politiques et mesures visant à tenir compte du statut social des hommes et des femmes, et non pas simplement une tentative d'évaluation des programmes et des réalisations passées. Nous espérons que *L'évaluation des politiques et programmes des membres du CAD concernant la participation des femmes au développement* servira les intérêts des pays bénéficiaires, des donneurs et de toutes les autres organisations soucieuses d'appliquer des stratégies tenant compte des différences entre le statut social des hommes et des femmes et de la participation des femmes au développement.

Enfin, cette étude n'aurait pas été possible sans la précieuse contribution de tous les membres du CAD et nous voulons qu'ils sachent jusqu'à quel point leurs efforts constructifs ont été appréciés.

Hedy I. von Metzsch
Présidente
Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide (OCDE)

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 1
1.1 Le CAD et les questions relatives à la participation des femmes au développement 2
1.2 Méthodologie utilisée pour les études faisant partie de l'évaluation globale 4
1.3 Méthodologie et organisation du rapport de synthèse 6

2.0 IMPACT DES EFFORTS DÉPLOYÉS EN MATIÈRE DE PFD SUR LES POLITIQUES ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT 9
2.1 Impact sur les débats et les prises de décisions relatives aux politiques de développement 9
2.2 Impact sur les pratiques des organismes d'aide à tous les stades des projets 12
2.3 Impact sur les approches choisies pour aborder les projets 15
2.4 Impact sur les avantages que les femmes tirent de la coopération pour le développement 17
2.5 Conclusions 19

3.0 QUESTIONS STRATÉGIQUES À L'INTENTION DES HAUTS RESPONSABLES . . 21
3.1 Rapport entre les engagements concernant la PFD et les priorités et la planification des programmes dans les organismes d'aide 21
3.2 Soutien à la PFD 26
3.3 Conclusions 28

4.0 RENFORCEMENT DES ORIENTATIONS DU CAD DANS LE DOMAINE DE LA PFD 29
4.1 Principes directeurs sur la participation des femmes au développement 29
4.2 Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes 35
4.3 Suivi des progrès 36
4.4 Conclusions 37

5.0 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 39
5.1 Incidence des efforts en matière de PFD sur les politiques et projets d'aide au développement 40
5.2 Questions stratégiques à l'intention des hauts responsables 42
5.3 Renforcement des orientations du CAD dans le domaine de la PFD 44
5.4 Recommandations 46

ANNEXES : Résumé et conclusions des trois études thématiques

Thème I : Prise en compte, dans les travaux du CAD, des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes I-1

Thème II : Évaluation des politiques et des mesures structurelles adoptées par les membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement II-1

Thème III : Prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement . III-1

1.0 INTRODUCTION

Depuis les deux décennies où la situation de la femme dans la société est devenue l'un des éléments de réflexion de la coopération pour le développement, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont mis en oeuvre diverses initiatives visant à mettre en relief la participation des femmes aux activités de coopération en matière de développement et à accroître pour elles les retombées de ces activités. Pour ce faire, le CAD autant que les membres qui le composent ont dû sortir des sentiers battus comme le montrent, par exemple, l'élaboration d'approches conceptuelles, la révision des méthodes de planification et de gestion des projets ainsi que l'adaptation des structures institutionnelles qu'ils ont effectuées. Par ailleurs, les conférences mondiales sur les femmes tenues, pendant la décennie des Nations Unies pour la femme, à Mexico (1975), à Copenhague (1980) et à Nairobi (1985) ont contribué à soutenir le processus tout comme l'ont fait l'expansion rapide de la recherche théorique et empirique sur la situation des femmes ainsi que les opinions exprimées par les femmes des pays du tiers monde au sujet du processus de développement et des besoins et intérêts que ce dernier suscite chez elles.

La quatrième conférence mondiale sur les femmes qui aura lieu à Beijing en 1995 rassemblera gouvernements et partisans de l'action directe dans le but de passer en revue les résultats découlant de deux décennies d'efforts pour améliorer la situation des femmes, d'une part, et de définir des stratégies permettant d'accélérer la marche vers les objectifs d'équité, d'autre part. En se préparant à la conférence, les membres du CAD sont confrontés à la tâche ardue d'examiner leurs stratégies relatives à l'intégration des femmes au développement à la lumière de l'expérience acquise jusqu'à présent, de l'évolution de la situation mondiale et de l'émergence de nouveaux sujets de préoccupation. Les travaux expérimentaux entrepris par les organismes de coopération pour le développement lorsqu'ils ont commencé à se concentrer sur les besoins et la situation de la femme ont donné des résultats et créé des données qui constituent, pour la formulation de stratégies, un fondement beaucoup plus solide que ce n'était le cas il y a deux décennies. En outre, les concepts et les stratégies ont évolué considérablement depuis leur définition originale et il en va de même du milieu dans lequel ils ont été appliqués; les règles du jeu sont difficiles à reconnaître. La conférence offre donc l'occasion de faire le point et de renouveler les stratégies afin de redresser les inégalités importantes entre les femmes et les hommes, inégalités qui demeurent les contraintes fondamentales freinant le développement social et économique.

À titre de contribution à la Conférence mondiale de 1995, le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide, en concertation avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, a entrepris l'analyse et l'évaluation globale de l'expérience acquise par le CAD et ses pays membres dans le domaine des politiques et stratégies relatives à la participation des femmes au développement (PFD). Cette évaluation globale a été menée dans le cadre d'études portant sur trois thèmes : 1) prise en compte, dans les travaux du CAD, des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes, 2) politiques et mesures structurelles adoptées par les membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement, et 3) prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement. Ces études sont décrites avec

plus de détails plus loin. Le présent document constitue le Rapport de synthèse de l'évaluation globale.

Les résultats de l'évaluation globale donneront aux membres du CAD des perspectives sur plusieurs des questions critiques qui devraient guider l'examen et le renouvellement des stratégies des donneurs sur la PFD : Que faut-il faire pour améliorer vraiment la situation des femmes dans les pays du tiers monde? Comment la coopération pour le développement peut-elle aider à réaliser cet objectif? Que peuvent faire les organismes d'aide au développement pour mieux s'assurer que les femmes et les hommes participent d'une manière plus équitable au développement de leurs sociétés?

1.1 Le CAD et les questions relatives à la participation des femmes au développement

Le CAD a été constitué en 1961 en tant qu'organisme consultatif dont l'objet était d'accroître la qualité et le volume de l'aide au développement apportée par ses membres aux pays moins développés. Les rôles des femmes dans la société et leur participation aux projets de développement des pays membres ont été d'abord étudiés comme tel lors d'une réunion du CAD tenue en 1975 dans le but de discuter des mesures à prendre pour effectuer le suivi de la Conférence mondiale sur les femmes qui avait eu lieu l'année précédente. Les membres du CAD ont conclu que « tout en répondant aux priorités des pays bénéficiaires et en tenant compte des coutumes et usages locaux, leurs programmes d'aide devraient consciemment refléter, dans la mesure du possible, le fait qu'ils souhaitent la participation active des femmes au processus de développement social et économique, que ce soit comme bénéficiaires ou responsables des décisions ». Ils ont en outre convenu que « en coopération avec les pays bénéficiaires, ils ne devraient épargner aucun effort pour veiller à ce que l'on tienne compte de leur volonté de faire participer les femmes au processus de développement lorsqu'il s'agit d'effectuer l'analyse préalable, la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des activités de développement ». Les implications pratiques de ces déclarations ont été ensuite exposées en détail dans les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*. Ces derniers ont été d'abord adoptés par le CAD en 1983 et révisés en 1989 pour tenir compte, d'une part, de l'expérience acquise par les pays membres, et d'autre part, des *Stratégies prospectives d'action pour l'avancement des femmes* adoptées à la conférence marquant la fin de la Décennie des Nations Unies pour la femme en 1985.

Les *Principes directeurs* sont l'aboutissement du consensus auquel sont parvenus les membres du CAD sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer la qualité de l'aide en prenant en considération le rôle social et économique des femmes dans les activités de coopération pour le développement. Ils recommandent que les pays membres prennent des mesures dans trois principaux domaines : la définition de mandats, de lignes directrices et de plans d'action dans le domaine de la participation des femmes au développement; l'adoption de mesures administratives constituant un système de gestion pour la mise en application systématique des politiques; la mise en oeuvre des politiques à tous les stades des projets. Les *Principes directeurs* contiennent également des recommandations dans les domaines suivants : coordination et consultation en matière de PFD, et vérification auprès des pays membres sur la mise en pratique de ces principes.

Dans le cadre des travaux du CAD, le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement joue très efficacement son rôle, qui consiste à attirer l'attention sur les questions concernant les femmes. Le Groupe existe depuis 1977; formé d'abord comme un groupe informel d'experts, il est ensuite devenu le groupe de correspondants et a acquis, en 1984, le statut officiel de Groupe d'experts du CAD. Son mandat actuel se termine en 1995. Ce groupe d'experts s'emploie surtout à favoriser les échanges entre les membres, à élaborer des instruments qui favorisent les efforts des membres du CAD en matière de PFD (par exemple, les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes), et à soulever sans cesse les questions de PFD dans les travaux et les programmes courants du CAD. Le travail du Groupe d'experts a été facilité par l'établissement, en 1991, d'un Fonds en faveur des femmes et du développement, qui permet de retenir les services d'experts-conseils pour préparer des études devant aider le travail du CAD. Les délégués permanents au CAD ainsi que les membres du Groupe d'experts reconnaissent que le travail du Groupe a contribué considérablement à façonner et à mettre en pratique les politiques et programmes de PFD des membres du CAD.

Le travail collectif du CAD et de ses groupes d'experts favorise l'action des pays membres, mais la mise en pratique demeure du ressort de chaque membre. Les rapports de suivi sur la mise en oeuvre des *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* (publiés en 1985, 1987 et 1992) et les données recueillies pour la présente évaluation globale montrent que les membres du CAD ont pris des mesures importantes pour établir une base institutionnelle permettant de mettre en oeuvre les politiques de PFD. Ces mesures ont inclus notamment l'adoption de mandats; la formulation de stratégies particulières à un pays et un secteur donnés; la mise sur pied de structures institutionnelles telles que les cellules PFD; la mise au point d'instruments, de lignes directrices et de listes de vérification pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de projets; et l'application de programmes de formation à l'intention du personnel des organismes d'aide. Tout porte à croire que ces politiques et mesures ont eu un effet positif sur les opérations. Les employés des organismes d'aide sont plus conscients des activités sociales et économiques des femmes et plus aptes à prendre en considération les inégalités entre les sexes au cours de la planification d'un projet. Le nombre des projets axés sur la PFD et de ceux auxquels la PFD a été intégrée a augmenté. En outre, au niveau des projets, une grande expérience a été acquise en ce qui touche la détermination des questions de PFD et le renforcement de la participation des femmes, même dans les secteurs où, au début, la pertinence de ces questions n'était pas évidente.

Certains membres du CAD ont commencé à déployer des efforts plus tôt que d'autres et un petit nombre d'entre eux mettent en oeuvre depuis peu de temps seulement des politiques destinées à favoriser la participation des femmes au développement. En règle générale, les membres ont commencé par adopter un mandat ou une politique qui définit les principes et objectifs de PFD et ensuite ils ont préparé des lignes directrices administratives et d'autres instruments opérationnels pour en appuyer la mise en oeuvre. La plupart des organismes donneurs en sont maintenant à la deuxième étape, bien que certains soient considérablement plus avancés que d'autres. Il existe également des différences entre les membres du CAD sur le plan de l'orientation et des mécanismes adoptés, ce qui illustre l'adhésion à des modèles différents de coopération pour le développement de même que la diversité des influences économiques et politiques qui agissent sur leur programme d'aide. Toutefois,

les mesures prises montrent que les questions de PFD sont maintenant devenues pertinentes, voire pressantes, pour tous les membres du CAD.

1.2 Méthodologie utilisée pour les études faisant partie de l'évaluation globale

L'évaluation globale a été effectuée au moyen d'études portant sur trois thèmes définis conjointement par les Groupes d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide et sur la participation des femmes au développement. Les études montrent la mise en oeuvre des politiques de PFD par les pays membres du CAD sous trois aspects différents. Les paragraphes suivants résument l'orientation et les sources de chacune des études.

- *La première étude thématique, Prise en compte, dans les travaux du CAD, des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes,* vise à déterminer dans quelle mesure les questions de PFD ont été intégrées aux efforts collectifs du CAD, et comment ce dernier guide ainsi les efforts des pays membres. L'étude est fondée sur une analyse approfondie de documents du CAD préparés pendant la période allant de 1985 à 1992 : documents d'orientation, examens annuels, examens de l'aide, rapports statistiques et travaux sur des questions sectorielles. Des entretiens avec des membres de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE et des représentants délégués au CAD ont servi de complément à cette analyse.

- *La deuxième étude thématique, Politiques et mesures structurelles adoptées par les membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement*, analyse dans quelle mesure les organismes membres ont mis en oeuvre les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* du CAD et l'incidence que les stratégies et mesures de PFD ont eues sur leurs propres stratégies opérationnelles. Les données nécessaires à l'analyse portant sur le deuxième thème ont été obtenues au moyen d'un examen des rapports existants, d'une enquête menée à l'aide d'un questionnaire auprès des membres du CAD au début de 1993 (vingt membres du CAD y ont répondu), et d'études de cas faites par cinq donneurs. Le rapport concluant cette analyse est fondé sur ces données ainsi que sur des renseignements venant de deux donneurs ayant entrepris des évaluations de leurs politiques de PFD dans l'ensemble de leur organisme.

- *La troisième étude thématique, Prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement*, concerne la mise en oeuvre des stratégies de PFD dans le cadre des projets, telle que le révèlent les rapports d'évaluation. L'évaluation est un aspect du cycle d'un projet sur lequel la politique relative à la PFD devrait aussi avoir une incidence. Les rapports d'évaluation constituent également une source d'information sur la mise en application de la politique de PFD aux premiers stades du cycle des projets et sur les effets et résultats de ceux-ci. Seize donneurs ont participé à l'étude, qui comprenait 1 315 évaluations. L'analyse des rapports d'évaluation a été divisée en deux phases, la première portant sur la période de 1989 à 1993 et la deuxième sur 1992 et 1993. Pour chacune des phases, les pays participants ont fourni des données quantitatives sur des

éléments particuliers des rapports d'évaluations et des projets compris dans leur échantillon; ils ont aussi remis un rapport narratif où se trouvent des analyses approfondies des rapports d'évaluations et des conclusions. Le rapport de l'étude portant sur le troisième thème comporte une synthèse de chaque phase et un aperçu global des deux.

Les rapports de chaque étude thématique sont riches d'informations et comportent des recommandations précises destinées à être examinées par le CAD et ses pays membres. Il importe toutefois de signaler que ces études ne sont pas sans limitations. Elles ont été faites selon la perspective des donneurs; les restrictions de temps et de ressources n'ont pas permis de consulter les femmes des pays bénéficiaires de l'aide, ce qui aurait jeté un éclairage particulier sur les objectifs, les efforts et les réalisations des membres du CAD. Le questionnaire relatif à l'étude portant sur le deuxième thème a permis d'obtenir des informations sur l'adoption de politiques et de mesures relatives à la PFD, mais les renseignements sur la mise en oeuvre elle-même et sur l'impact des mesures prises étaient limités; les évaluations de l'efficacité des projets étaient fondées surtout sur les perceptions des organismes donneurs. L'utilisation de différents critères pour préparer les rapports a aussi rendu difficile la réalisation d'une analyse comparative et la formulation de conclusions sur les diverses approches et stratégies. La principale source d'information sur la mise en oeuvre des politiques de PFD par les donneurs se trouve dans l'étude portant sur le troisième thème. Les rapports d'évaluation sur lequel cette dernière est fondée portent sur l'aide accordée et les évaluations de projet qui ont tenu compte des effets directs et indirects sur les groupes cibles. L'échantillon inclut des contributions de seize donneurs, mais quatre d'entre eux interviennent pour 75 % de cet échantillon. Il se peut aussi que, dans cet échantillon, le secteur agricole et la région africaine soient surreprésentés.

Les études thématiques ont été inspirées par deux grandes questions fondamentales : les femmes bénéficient-elles de l'aide au développement et comment peut-on modifier les approches utilisées afin de veiller à ce que les résultats soient positifs pour elles. Ni les études individuelles, ni le présent rapport de synthèse ne prétendent apporter une réponse complète à ces questions. Ils visent plus modestement à tirer des enseignements de l'expérience afin de pouvoir les appliquer à l'élaboration des futures stratégies.

Les membres du CAD ont apporté aux études thématiques une contribution qui leur a coûté beaucoup de temps et d'efforts, surtout lorsqu'il s'est agi de répondre au questionnaire de l'étude thématique II et de préparer des données et des rapports narratifs pour l'étude III. On trouvera au tableau de la page 8 de ce rapport la liste de participation aux divers aspects des études. Cinq pays ont aussi consenti à être le sujet d'études de cas dont on a pu tirer de précieux renseignements, mais leur identité n'est pas divulguée ici afin de respecter le caractère confidentiel des échanges sans lequel ils ne se seraient pas prêtés à un examen aussi poussé. Les membres du Groupe de travail relevant du Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide ainsi que le bureau du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement ont fait d'abondantes observations sur les premières ébauches de chaque étude thématique. Le Royaume-Uni présidait le groupe de travail sur l'évaluation et ses remarques sur les études ont été très utiles. Il convient de mentionner également les membres du CAD qui se sont chargés de la supervision et du financement des études : les Pays-Bas ont pris la responsabilité de préparer l'étude thématique I, les États-Unis et la Suisse

se sont chargés conjointement de l'étude II, et le Canada de l'étude III. Le Canada a aussi accepté de coordonner l'exécution de l'étude dans son ensemble et la préparation de ce rapport de synthèse.

1.3 Méthodologie et organisation du rapport de synthèse

Le rapport de synthèse se veut le complément des trois études thématiques, dont chacune est publiée séparément. Il procède à l'intégration des renseignements obtenus grâce aux études thématiques sur trois aspects distincts de la mise en oeuvre des politiques de PFD, présente un aperçu des efforts des membres du CAD en matière de PFD et fait ressortir les considérations stratégiques se rapportant à l'avenir.

La préparation du rapport de synthèse a consisté à passer en revue les trois études thématiques à la lumière de l'orientation générale proposée dans les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*. Le chapitre 2 intitulé *Impact des efforts déployés en matière de PFD sur les politiques et les projets d'aide au développement*, permet de voir dans quelle mesure les questions relatives à la PFD sont maintenant intégrées aux politiques et aux pratiques. Il analyse les données tirées des trois études par rapport à l'impact que les politiques de PFD devraient vraisemblablement avoir sur quatre domaines : les débats sur les politiques de développement, les pratiques des organismes tout au long du cycle des projets, la manière dont les projets englobent les préoccupations des femmes, et les avantages que les femmes tirent de la coopération pour le développement. Dans ce chapitre, l'analyse mène à la conclusion suivante : bien que les membres du CAD aient fait beaucoup d'efforts pour préciser et mettre en oeuvre les politiques de PFD, l'écart demeure grand entre les intentions exprimées et l'impact réel de ces politiques sur l'orientation et la mise en application de l'aide au développement.

Les chapitres 3 et 4 sont consacrés à l'examen de cette conclusion. Le chapitre 3 intitulé *Questions stratégiques à l'intention des hauts responsables* passe en revue deux aspects du contexte institutionnel de la mise en oeuvre des politiques de PFD qui pourraient aider à combler l'écart entre les intentions exprimées et la pratique réelle. Il examine dans quelle mesure il est fait mention de la PFD en tant qu'élément prioritaire du développement dans les priorités et la planification des programmes des organismes et dans quelle mesure cette priorité se traduit par l'injection de fonds par ceux-ci dans le domaine de la PFD. Dans le chapitre 4 intitulé *Renforcement des orientations du CAD dans le domaine de la PFD*, on examine comment l'orientation donnée par le CAD au moyen d'instruments tels que les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*, le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes, et les mécanismes permettant d'effectuer le suivi des engagements pris en matière de PFD pourrait être modifiée pour combler les manques sur le plan de la mise en oeuvre dont il a été question dans les chapitres précédents.

Le chapitre 5, *Résumé et conclusions*, récapitule les principaux points soulevés dans les autres chapitres et présente des recommandations.

Le rapport de synthèse s'inspire directement des informations et conclusions présentées dans les trois études thématiques. Le but étant de dresser un tableau général, les noms des pays ayant pris des initiatives ou formulé les observations ne sont pas indiqués.

Enfin, il convient de dire quelques mots sur la terminologie. Dans certains organismes et dans les écrits à ce sujet, les expressions « participation des femmes au développement » et « statut social des hommes et des femmes » recouvrent des approches conceptuelles et des stratégies différentes. Toutefois, les données recueillies pour la présente évaluation globale révèlent une différence considérable entre la manière dont les membres du CAD les comprennent. Étant donné que la plupart des organismes et le CAD continuent à employer l'expression « participation des femmes au développement » pour parler des efforts que l'on fait pour que les femmes bénéficient davantage des activités de développement, les expressions « efforts dans le domaine de la PFD », « politiques de PFD » ou « directives concernant la PFD » ont été employées dans le présent rapport pour résumer plus facilement les catégories d'activités.

PAYS MEMBRES DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) DE L'OCDE, DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA PFD, ET LEUR PARTICIPATION À L'ÉTUDE

Pays	Date d'adhésion au CAD	Membre du Groupe d'experts PFD, 1994[1]	Participant Questionnaire Thème II	Participant Étude thème III
Allemagne	1960-1961	X	X	X
Australie	Juillet 1992	X	X	X
Autriche	Mars 1965	X	X	X
Belgique	1960-1961	X	X	X
Canada	1960-1061	X	X	X
CCE	1960-1961	X	X	X
Danemark	Janvier 1963	X	X	X
Espagne	Décembre 1992	X	X	
États-Unis	1960-1961	X	X	X
Finlande	Janvier 1975	X	X	X
France	1960-1961	X	X[2]	
Irlande	Novembre 1985	X	X	X
Italie	1960-1961	X	X	
Japon	1960-1961	X	X	X
Luxembourg	Janvier 1992			
Norvège	Juillet 1962	X	X	X
Nouvelle-Zélande	Novembre 1973	X	X	
Pays-Bas	1960-1961	X	X	X
Portugal	1960/1961-1974 Décembre 1991	X	X	
Royaume-Uni	1960-1961	X	X	X
Suède	Juillet 1965	X	X	X
Suisse	Juin 1968	X	X	X

[1] Participaient également au Groupe d'experts du CAD sur la PFD à titre d'observateurs : la Banque mondiale, le FMI et le Centre de développement de l'OCDE.

[2] La France n'a pas rempli le questionnaire de l'étude II, mais a offert une réponse de plusieurs pages dont les données ont été ajoutées à celles d'autres pays.

2.0 IMPACT DES EFFORTS DÉPLOYÉS EN MATIÈRE DE PFD SUR LES POLITIQUES ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et les politiques de la plupart des membres du CAD font ressortir le fait que les questions concernant la participation des femmes au développement sont pertinentes dans tous les aspects de la coopération pour le développement. Cette approche se fonde sur le principe selon lequel toutes les interventions en matière de développement concernent à la fois les hommes et les femmes. Par conséquent, du niveau sociétal (politiques) au niveau local (projet), toutes les activités de développement devraient tenir compte des différences entre le statut social et économique des femmes et des hommes ainsi que des besoins et intérêts particuliers des femmes.

Ce chapitre porte surtout sur la manière dont le domaine de la coopération pour le développement reflète maintenant les questions relatives à la participation des femmes au développement. On y examine, à partir des études d'évaluation, l'impact des politiques de PFD. La première section du chapitre examine s'il est fait état des objectifs des politiques de PFD dans les débats sur les politiques et approches relatives au développement. La deuxième section étudie dans quelle mesure les politiques de PFD sont discernables dans les décisions prises aux diverses étapes du cycle des projets. On traite plus particulièrement, dans la troisième section, des changements à apporter aux projets et programmes afin de tenir compte des rôles multiples que jouent les femmes dans la société. Enfin, la quatrième section passe en revue les données tirées des études thématiques afin de mesurer l'impact de l'aide au développement sur les femmes des pays bénéficiaires.

2.1 Impact sur les débats et les prises de décisions relatives aux politiques de développement

Depuis que la participation des femmes au développement de leur société a été soulevée pour le première fois comme une question qui mérite l'attention des organismes de coopération pour le développement, le processus permanent de réévaluation de l'aide au développement ainsi que l'évolution de la situation économique mondiale ont modifié à plusieurs reprises les préoccupations de base et les priorités. L'importance que l'on donnait dans les années 70 à la nécessité de répondre aux besoins fondamentaux et de lutter contre la pauvreté a pris un peu de recul par rapport à la priorité accordée, pendant les années 80, à la restructuration économique, à la réforme des politiques et au développement du secteur privé. Ces nouvelles préoccupations ont donné lieu à une

réorientation de l'aide sous forme d'aide-programme[3] et ont mis en relief le dialogue sur les politiques, le renforcement des institutions et la création capacités nationales. Depuis la fin des années 80, les questions qui occupent le devant de la scène comprennent notamment le développement durable sur le plan de l'environnement, les droits de la personne, la démocratisation, la bonne gestion des affaires publiques, et le développement participatif. Il s'agit de savoir si, face à l'évolution des priorités, les préoccupations relatives à la participation des femmes au développement et aux avantages que leur procure l'aide au développement sont demeurées au premier plan.

Les études d'évaluation n'ont pas examiné les documents d'orientation des organismes d'aide pour déterminer dans quelle mesure ils sont conformes aux engagements et objectifs en matière de participation des femmes au développement, mais elles ont comporté un examen approfondi de la documentation du CAD pour la période de 1985 à 1992. Les documents sur les débats au sein du CAD placent la question posée dans une perspective utile. Les réunions du CAD rassemblent généralement des hauts représentants des pays membres, et l'importance relative que ces derniers accordent aux diverses questions reflète en principe les opinions et priorités des organismes d'aide. La documentation du CAD permet donc de voir un peu dans quelle mesure les questions concernant la situation de la femme sont présentes et traitées dans les débats des représentants sur les questions de fond touchant les politiques et la gestion de l'aide. Quatre types de documents et d'activités du CAD ont été examinés, et les résultats sont exposés ci-dessous.

- *Documents d'orientation du CAD.* Les documents sur les politiques et les débats comportent de fréquentes allusions aux femmes et c'est aussi le cas dans presque toutes les déclarations tirées des réunions annuelles à haut niveau des ministres et directeurs d'organismes d'aide. Toutefois, ces allusions consistent généralement à réaffirmer l'importance du rôle des femmes et à préciser un domaine où il faut leur accorder une attention spéciale, par exemple « améliorer les systèmes de vulgarisation agricole et accorder plus d'attention au rôle des femmes en agriculture » (1987), et « mieux tenir compte de l'impact démographique... en se souciant en particulier de rehausser le niveau d'instruction et le statut social des femmes » (1990).

- *Travaux conjoints des pays membres sur les aspects fonctionnels de la coopération pour le développement.* Ce point a été traité dans des réunions sur dix-sept sujets tenues pendant la période à l'étude. Les documents issus de ces réunions montrent que des questions concernant les femmes ont été définies ou discutées dans la plupart des cas. Les documents les plus récents font habituellement état d'une présentation sur la question de l'inégalité des sexes. Ces présentations étaient surtout préparées sous les auspices du Groupe d'experts du CAD

[3] La définition que donne le CAD de l'aide-programme est la suivante : « L'aide-programme recouvre toutes les contributions mises à la disposition du bénéficiaire à des fins générales de développement, par exemple le soutien à la balance des paiements, le soutien budgétaire général et l'aide-produits, et qui ne se rattachent pas à des projets spécifiques. Les conceptions plus larges de l'aide-programme englobent en outre l'utilisation de tous les autres instruments d'aide qui concourent à la réalisation de programmes et de grands objectifs soigneusement définis sur le plan macro-économique et/ou aux différents niveaux sectoriels d'un pays en développement ». *Manuel de l'Aide au Développement : Principes du CAD pour une aide efficace*, OCDE, 1992.

sur la participation des femmes au développement et prenaient diverses formes : rapport d'un groupe de travail, conclusions d'un atelier de travail ou préparation d'un document de base spécialement pour la réunion. Toutefois, le rapport entre les présentations sur la PFD et les conclusions était souvent décevant. Dans certains cas, même la présentation la plus étoffée ne réussissait à susciter qu'une phrase type sur l'importance des contributions des femmes; la particularité et les caractéristiques des problèmes des femmes disparaissaient en quelque sorte à tel ou tel moment du déroulement de la réunion. Il en a été ainsi à l'occasion de réunions sur des sujets clés tels que l'aide à l'agriculture (1985), l'ajustement structurel (1988), et le développement participatif (1990). Les résultats ont été plus positifs lors des réunions sur la micro-entreprise et le secteur non structuré (1991), l'éducation de base (1992) et le développement urbain (1992), au cours desquelles a été présenté un exposé documentaire rédigé par un expert dont les services avaient été retenus par le Secrétariat (en consultation avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement) et qui avait été financé à partir du Fonds en faveur des femmes et du développement.

- *Principes et bonnes pratiques.* Le *Manuel de l'aide au développement : Principes du CAD pour une aide efficace* publié récemment et qui, selon la description qu'on y trouve « récapitule les résultats des travaux réalisés sous les auspices du CAD sur des aspects essentiels du processus de planification de l'aide », présente des définitions plus spécifiques des politiques sur lesquelles les membres du CAD ont atteint le consensus. Ce manuel comprend les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement.* La plupart des autres énoncés de principes encouragent également les membres du CAD à prendre en considération la participation des femmes aux divers stades du cycle des projets ou à l'occasion de divers types d'activités de coopération pour le développement. Il en est ainsi des *Principes sur l'aide-programme*, qui portent sur un type d'aide dont l'importance en matière de coopération pour le développement s'accroît, mais qui a suscité des difficultés particulières pour la mise en oeuvre des politiques de PFD en raison de l'absence d'un groupe cible identifiable. Exception importante, les *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement* inclus dans le Manuel ne font aucune allusion à la participation des femmes; ces principes définissent les critères les plus importants du processus d'évaluation, lesquels sont fondés sur les politiques et pratiques actuelles ainsi que sur l'expérience des organismes d'aide.

- *Processus d'examen de l'aide du CAD.* Les directives du CAD sur l'examen de l'aide, dans le cadre duquel le programme d'aide de chaque membre est périodiquement examiné par d'autres membres, comprennent une section sur la PFD depuis 1986-1987. À une exception près, tous les mémoires présentés récemment au CAD par ses membres contiennent des informations sur les politiques ou initiatives concernant la PFD. La plupart des rapports destinés au processus d'examen de l'aide préparés par le Secrétariat du CAD parlent aussi de la PFD. L'examen lui-même porte sur des questions concernant quatre ou cinq sujets choisis conjointement par le Secrétariat et le pays faisant l'examen. La participation des femmes au développement a fait partie des questions posées à plus de la moitié des pays évalués et ce, conjointement avec d'autres sujets tels que le développement participatif, la

bonne gestion des affaires publiques, le secteur privé ou la population. Dans deux cas, le sujet a fait l'objet d'une analyse approfondie où les examinateurs ont jugé que les efforts du membre étaient bien inférieurs au niveau dont il était capable.

Les fréquentes références faites à l'importante de la participation des femmes au développement dans les documents d'orientation et de travail et dans les *Principes du CAD pour une aide efficace*, ainsi que l'attention accrue qui est réservée aux engagements en matière de PFD dans le processus d'examen de l'aide, laissent entendre que ces questions ont maintenant acquis plus de légitimité là où se prennent les décisions en matière de développement. Toutefois, l'exposé qui précède montre aussi qu'il est encore possible de passer sous silence les engagements pris en matière de PFD au cours des grands débats et qu'il est difficile d'aller au-delà de références relativement sommaires sur l'importance des contributions des femmes au développement et de leur pleine participation aux projets de développement et d'aide au développement. Des incitations particulières sont nécessaires pour recentrer et approfondir le débat, et dans la plupart des cas, elles proviennent du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, qui atteint le maximum de son efficacité lorsqu'il peut financer la préparation d'un exposé particulier sur le sujet.

2.2 Impact sur les pratiques des organismes d'aide à tous les stades des projets

Les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* visent la mise en oeuvre systématique des politiques de PFD dans toute la gamme des programmes et projets des organismes d'aide. Ils signalent la nécessité de définir les éléments qui nuisent ou qui aident à la participation des femmes, de mener des consultations avec les femmes et les hommes du groupe cible, et de préciser les mesures pertinentes à prendre pour réduire les contraintes et multiplier les possibilités.
Le *Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes* du CAD contient un autre énoncé des critères adoptés par le CAD pour repérer les projets qui sont satisfaisants vus sous l'angle de la PFD. Ces critères sont : la consultation des femmes au stade de la conception du projet, la participation active des femmes à la mise en oeuvre, la description des barrières qui empêchent la participation des femmes et les mesures à prendre pour les surmonter, et enfin, le recours aux experts de la PFD tout au long du projet afin d'assurer la participation pleine et entière des femmes. Au sujet de l'évaluation des projets, les *Principes directeurs* précisent que « toutes les évaluations concernant les effets exercés sur les groupes cibles devraient rendre compte des éventuelles différences entre les sexes et les analyser ».

Dans la présente section, il s'agit d'étudier dans quelle mesure les questions concernant la PFD sont intégrées aux divers stades des projets. L'examen d'un échantillon important d'évaluations de projets effectué dans le cadre de l'évaluation globale montre de façon concrète comment ces questions sont intégrées aux évaluations elles-mêmes - qui constituent un des stades d'un projet - et donne certaines indications de ce qui se passe à ce sujet aux stades de la conception et de la mise en oeuvre. Les observations suivantes, exposées selon l'ordre logique du déroulement d'un projet, portent d'abord sur la conception et la mise en oeuvre, ensuite sur l'évaluation elle-même et enfin sur l'emploi de données ventilées selon les sexes.

Conception et mise en oeuvre

Que révèlent les projets constituant l'échantillon d'évaluation sur l'intégration des questions de PFD aux autres stades du cycle des projets? Les rapports d'évaluation ne sont pas le moyen idéal de repérer les mesures qui ont été prises aux stades de la conception et de la mise en oeuvre car les évaluateurs n'en parlent pas nécessairement. Toutefois, sur la question de savoir jusqu'à quel point la situation des femmes est devenue un des éléments de la conception et de la planification des projets, l'examen des évaluations donne matière à réflexion. Les paragraphes ci-dessous exposent ce que l'on peut déduire de l'échantillonnage sur les points suivants : la planification des projets a-t-elle été guidée par une analyse de la situation des femmes, dans quelle mesure a-t-on pris en considération la situation des femmes pour choisir le groupe cible des projets, et a-t-on appliqué les stratégies de PFD pour promouvoir la participation des femmes?

D'après les données des rapports d'évaluation de projets, les analyses sur les différences de statut social des hommes et des femmes n'auraient pas souvent été effectuées, ou menées sérieusement, au stade de la conception et de l'examen des projets. Il semble que l'on estime fréquemment que les femmes bénéficieront d'un projet pour la simple raison qu'elles sont nombreuses dans la région ou le secteur visés. Les documents comprennent fréquemment des phrases comme « les femmes seront traitées équitablement » ou « il n'y aura pas de discrimination contre les femmes ». Il y a peu de cas où les femmes ont participé à la conception et à l'examen d'un projet ou ont été consultées.

Par ailleurs, les descriptions des groupes cibles sont souvent générales (agriculteurs, villageois) ou au masculin (pêcheurs). Un des donneurs participant à l'examen a comparé les documents de planification originaux avec les rapports d'évaluation et a constaté que très peu de secteurs avaient inclus les femmes dans les groupes cibles même dans les nombreux cas où cela aurait été important et faisable. Les donneurs ont exprimé des préoccupations particulières au sujet du secteur agricole. Les femmes ont été peu fréquemment identifiées comme groupe cible dans les projets agricoles faisant partie de l'échantillon et ont rarement participé à la planification du projet, même dans les régions où on savait qu'elles formaient un groupe important d'agriculteurs.

En outre, il était assez rare de trouver parmi le groupe de projets composant l'échantillon une stratégie claire et appliquée de façon constante sur le sujet des différences de statut social entre les hommes et les femmes. L'analyse de l'échantillon laisse entendre que les déclarations générales d'intentions à l'égard de l'inclusion des femmes n'ont aucune suite si elles ne sont pas appuyées par des stratégies d'application; en outre, en règle générale, les femmes ne participent pas aux projets à moins qu'elles n'aient été identifiées spécifiquement dans le groupe cible au stade de la planification.

Enfin, bien que les données tirées des rapports d'évaluation ne permettent pas de dégager des conclusions sur la proportion des projets ayant fait appel aux experts de la PFD, plusieurs donneurs examinant les projets échantillonnés ont signalé l'importance du rôle que jouent les spécialistes dans la mise en oeuvre des projets. Un des donneurs n'a pas mâché ses mots : « Dans l'ensemble, les

seuls projets qui ont traité adéquatement de la question d'inclure les femmes en tant que décideurs et bénéficiaires ont été ceux dont l'équipe responsable comprenait des spécialistes de la PFD ».

Évaluation

Qu'est-ce qui se dégage de l'échantillon d'évaluation au sujet du respect des engagements pris à l'égard de la politique de PFD dans le processus d'évaluation? Si les politiques de PFD étaient systématiquement mises en application, on pourrait s'attendre à ce que le cadre de référence établi pour les évaluations donne certaines directives aux évaluateurs sur les questions relatives au statut des hommes et des femmes et à ce que les études ou rapports d'évaluation mentionnent la participation des femmes au projet. L'examen des rapports d'évaluation a été faite au moyen d'un certain nombre d'indicateurs tels que l'inclusion des questions de PFD au cadre de référence de l'évaluation, la présence de spécialistes de la PFD dans les équipes d'évaluation, et l'importance que l'on donne au domaine des questions reliées aux différences entre les sexes dans le rapport. Les donneurs participant à l'examen ont également fait de nombreuses observations sur les évaluations faites par leurs propres organismes d'aide.

Les données révèlent une hausse marquée de la fréquence avec laquelle les cadres de référence des évaluations mentionnent les mots « femmes » ou « statut social des hommes et des femmes » : c'était le cas de 40 % des projets composant l'échantillon de 1989 et en 1993, ce pourcentage avait atteint 70 %. Toutefois, il est à remarquer que l'un des critères de sélection des rapports d'évaluation à inclure dans l'échantillon était que ces derniers devaient prendre en considération les effets directs ou indirects des projets sur les groupes cibles; de ce point de vue, il est décevant de constater que dans seulement 70 % des cas on a jugé pertinent de préciser ces effets en fonction du sexe. Par ailleurs, la proportion des rapports d'évaluation ne faisant aucune mention des femmes, qui était plutôt élevée en 1989 (48 %) a chuté à 25 % en 1993, ce qui est encore une fois, une amélioration importante. Toutefois seulement 40 % des évaluations de 1993 peuvent être catégorisées parmi celles qui comprennent une « discussion pleine et entière » des questions liées au statut social des hommes et des femmes. En 1993, près de la moitié des évaluations concernant le secteur de l'éducation et de la formation et un quart des évaluations relatives au secteur agricole passaient sous silence la participation des femmes ou les questions liées aux inégalités entre les sexes. D'après les rapports des donneurs, les évaluateurs ne seraient pas tous soumis aux mêmes exigences. Il semble que les cadres de référence sont souvent fondés sur des clauses générales non adaptées au projet analysé et leur efficacité pourrait ainsi en être limitée.

Les critères d'évaluation semblent souvent limités à la raison d'être originale des projets et non guidés par des objectifs plus vastes tels que les engagements pris à l'égard de la PFD. En effet, lorsque les questions de participation des femmes à un projet donné ou leur position dans la communauté ne sont pas explicitement mentionnées dans la justification et les objectifs du projet, elles sont généralement absentes des évaluations. On trouve à l'occasion une bonne analyse de la position qu'occupent les femmes dans leur communauté et des rôles qu'elles y tiennent. Toutefois, on a plus souvent tendance à citer les différences culturelles comme barrières insurmontables à la mise en oeuvre des politiques de PFD, en faisant peu ou pas d'analyse et en ne proposant aucune solution de rechange. Les évaluations abordent rarement les aspects de la justification et des

hypothèses de base des projets pouvant avoir une incidence sur la capacité des femmes d'y participer. Même lorsque les évaluateurs parlent des réussites ou des contraintes sur le plan de l'inclusion des femmes à un projet donné, l'analyse mène rarement à des recommandations et ces points sont omis des résumés. Bien que les projets constituant l'échantillon permettent de dire qu'une proportion croissante d'évaluations tiennent compte jusqu'à un certain point de la position des femmes, ce n'est pas encore un fait acquis et les considérations manquent souvent de substance; en outre, le processus donne peu de renseignements sur l'élaboration des politiques et des projets. La façon quelque peu désinvolte dont on parle des questions de PFD dans les évaluations est inquiétante, car elle signifie soit que les évaluateurs ne prennent pas ces questions au sérieux, soit que d'une manière plus générale, dans l'ensemble (et non pas seulement en ce qui concerne la PFD), les évaluations ne sont pas conçues et exécutées de façon à ce que les organismes d'aide au développement en tirent des enseignements et puissent améliorer les stratégies rattachées à leurs projets.

En commentant les rapports d'évaluation, un certain nombre de donneurs ont fait remarquer que lorsque l'équipe d'évaluation comprend un spécialiste de la PFD, ces questions sont traitées plus efficacement. Un membre du CAD a même conclu que pour assurer l'intégration des objectifs de PFD aux évaluations, il fallait « qu'un expert (de la PFD) fasse partie de l'équipe et soit chargé de cet aspect du travail ». Cette conclusion est également appuyée par une analyse quantitative des projets échantillonnés, selon laquelle il y a une forte corrélation positive entre la présence d'un expert de la PFD au sein des équipes d'évaluation et « une pleine discussion » des questions de PFD dans les rapports d'évaluation.

Données ventilées selon les sexes

La planification, le suivi et l'évaluation des projets affichent une lacune sur le plan de l'existence et de l'utilisation de données ventilées par sexe. On trouve de telles données dans 30 % des rapports d'évaluation de l'échantillonnage de 1989, et en 1993, la proportion est passée à 45 %. Dans les évaluations, les données sont généralement insuffisantes en ce qui concerne non seulement les questions de statut social des hommes et des femmes, mais tous les aspects des projets. La collecte systématique de données sur les groupes cibles semble un fait assez rare, et le manque de données repères en rend l'interprétation difficile. Plusieurs donneurs passant en revue leurs propres évaluations ont été étonnés par le manque de données ventilées par sexe, étant donné que leurs politiques et directives sur la PFD existent depuis déjà assez longtemps. Toutefois, on ne peut traiter isolément la question de l'amélioration de la qualité des données ventilées par sexe, car elle est reliée à la capacité des responsables de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des projets de recueillir et d'utiliser des données en général.

2.3 Impact sur les approches choisies pour aborder les projets

L'un des éléments qui a donné un élan vigoureux à la formulation initiale des politiques de PFD a été la prise de conscience du fait que les femmes passent généralement inaperçues aux yeux des planificateurs du développement, sauf en leur qualité de mères, d'épouses et peut-être de « travailleuses sociales ». Il fallait donc relever le défi de rendre visible les activités productives des

femmes pour contrer la tendance à voir l'affectation de ressources à l'intention des femmes comme un acte « d'assistance sociale » plutôt que de « développement », et comme une dépense plutôt qu'un investissement. On a décrit les femmes comme « agents de développement » à maintes reprises pour faire ressortir le fait qu'elles ne se situent pas en dehors du processus de développement, mais sont plutôt des participantes actives apportant des contributions importantes à la fois par leurs activités productives et ménagères. La définition du rôle des femmes dans la répartition des tâches, a-t-on fait valoir, peut mener à plus de pertinence sur le plan de l'affectation des ressources et à des résultats positifs tant pour les femmes que pour les projets eux-mêmes. On n'a pas tardé ensuite à ajouter à ce programme la participation des femmes aux prises de décision, ayant reconnu que leur exclusion de ce processus se faisait au détriment de leurs besoins et priorités. Par conséquent, cette section vise à déterminer à quel point ces perspectives sont intégrées aux projets de développement.

Activités productives des femmes

Dans quelle mesure les projets tiennent-ils compte des activités productives des femmes et de leurs rôles au foyer et dans la collectivité? L'échantillon des évaluations faites entre 1989 et 1993 suggère que les activités à l'intention des femmes portent souvent sur le rôle qu'elles jouent au foyer et dans la procréation. Le commentaire d'un des donneurs illustre l'approche adoptée dans plusieurs secteurs importants :

> « La plupart des projets de développement rural intégrés comprennent des volets particuliers aux femmes : économie ménagère, hygiène, artisanat, planification des naissances... Sans être exhaustive, cette liste donne une bonne indication de la place que l'on accorde aux femmes dans les projets de développement, soit :
> - uniquement en fonction de leurs rôles traditionnels;
> - en marge de la préoccupation principale, de la raison d'être du projet ».

Cette constatation est décevante compte tenu de la quantité d'efforts investis à définir les activités productives des femmes et les contraintes particulières qui les empêchent d'améliorer la productivité et la rentabilité de leur travail. Il ne faut pas oublier les activités ménagères et les fonctions procréatrices des femmes car ces domaines ajoutent une composante importante à leur charge de travail, dont l'importance même les empêche souvent d'entreprendre des activités additionnelles dans le cadre des projets. Toutefois, en mettant l'accent sur les activités ménagères à l'intérieur de projets axés sur d'autres objectifs, on peut être certain que la plus grande partie des ressources affectées aux projets en question ne seront pas destinées aux femmes.

Bien qu'on ait affirmé que dans plusieurs secteurs économiques les projets ont procuré des avantages aux femmes, plusieurs donneurs ont conclu que le hasard était plus en cause que l'intention. Dans les cas où les projets concernent un secteur ou une industrie où les femmes sont nombreuses, tels que la fabrication vestimentaire, l'électronique ou l'agriculture, il arrive que les femmes soient identifiées comme participantes ou bénéficiaires des projets. Toutefois, le choix des activités ne semble pas procéder d'une préoccupation particulière pour l'emploi, la productivité ou le revenu des femmes, et souvent, les femmes ne font pas partie spécifiquement du groupe cible.

Participation des femmes à la conception des projets et aux décisions

Les femmes sont-elles consultées aux stades de la conception et de l'exécution des projets et peuvent-elles jouer un rôle de décideur? Au moment de la préparation d'un projet, la consultation des femmes est un moyen de s'assurer que leurs besoins et priorités ne seront pas oubliés; par ailleurs, le pouvoir de participer aux décisions leur donne un rôle qui influe sur les priorités et les stratégies. D'après les évaluations, il semble que la participation des femmes aux projets se soit accrue avec le temps. Toutefois, plusieurs donneurs s'interrogent sur le type de participation ou sur la qualité de cette participation. On a déjà souligné que la consultation auprès des femmes fait rarement partie du stade de la conception des projets. Les femmes ne sont pas non plus bien représentées au stade des décisions, même dans les secteurs tels que la santé et l'éducation où elles sont très présentes. Dans les projets relatifs à la santé, il y avait un nombre important de femmes dans les domaines de la formation et de la prestation des services, mais elles y étaient plutôt comme instruments de mise en oeuvre que comme participantes actives à la définition des stratégies. Dans le secteur agricole, les femmes ont rempli les fonctions de travailleuses agricoles, de surveillantes et d'aides à la vulgarisation agricole, mais elles étaient pratiquement absentes de la gestion. Parallèlement, dans le secteur de l'approvisionnement en eau, on a vu que des efforts avaient été faits pour assurer que les femmes fassent partie des comités de village, et les projets comprenaient souvent une composante de sensibilisation et de mobilisation qui facilitaient leur participation. Toutefois, les donneurs se sont inquiétés particulièrement du fait que les projets relatifs à l'approvisionnement en eau faisaient beaucoup appel au travail non rémunéré des femmes, et surtout que cette contribution ne s'accompagnait pas d'une plus grande participation aux décisions.

Les progrès ont donc été limités par rapport à l'objectif d'accroître la participation des femmes au processus de décision afin qu'elles ne demeurent pas simplement les bénéficiaires passives des activités découlant des projets. Toutefois, cela est attribuable, du moins en partie, au peu d'attention que l'on a accordé jusqu'à récemment aux stratégies de consultation des groupes cibles en général, et plus particulièrement, à la participation de ces groupes aux décisions.

2.4 Impact sur les avantages que les femmes tirent de la coopération pour le développement

Les avantages que les femmes tirent de l'aide au développement ont-ils augmenté? Avons-nous plus de succès à dégager et à éviter les effets des projets et programmes qui pourraient être négatifs? L'aide au développement a-t-elle contribué à améliorer les conditions de vie des femmes et la position qu'elles occupent dans la société?

Ces questions sont l'épreuve ultime permettant de juger si l'aide au développement a changé depuis l'adoption des politiques sur la participation des femmes au développement. Il est toutefois très difficile d'y répondre, et les études d'évaluation ne les ont pas abordées directement. Les meilleures sources d'information dont disposent les organismes d'aide se trouvent dans les évaluations de projets, et ces évaluations sont plutôt orientées sur les résultats que sur les effets et conséquences. Selon les observations d'un donneur examinant les évaluations, «l'examen donne

l'impression générale que les évaluations portent surtout sur les problèmes techniques et les solutions et parlent peu des populations auxquelles le projet est destiné ». Les organismes d'aide ne font que commencer à mettre au point des méthodes pour mesurer les effets des projets. À ce sujet, il faudrait ne rien épargner pour que la collecte des données et l'analyse comportent des approches permettant de déterminer l'impact des projets sur les femmes (et sur les femmes par rapport aux hommes).

Ressources affectées et services fournis

Dans les projets examinés, les évaluations qui en ont été faites se fondent surtout sur les ressources affectées et les services rendus pour définir les effets d'un programme donné sur les femmes. Les évaluations des programmes d'éducation et de formation citent généralement le nombre de femmes qui y ont participé. Dans le secteur de la santé, environ un tiers des projets comprenaient aussi des renseignements sur les bénéficiaires des services, tels que le nombre d'enfants (garçons et filles) vaccinés ou ayant reçu des suppléments d'iode. Toutefois, en règle générale, l'approche était plus descriptive que quantitative même lorsqu'il s'agissait des résultats. Par exemple, on pouvait préciser que les femmes avaient accédé plus facilement au crédit, aux technologies ou aux services découlant d'un projet donné. Que de telles observations puissent justifier la conclusion que les femmes tirent des avantages des projets, un certain nombre de donneurs ayant fait l'examen de ces évaluations en doutent. Ils ont noté que lorsque ces observations étaient considérées dans le contexte de l'ensemble du projet, il était évident que les ressources destinées aux femmes étaient marginales et bien inférieures à celles qui étaient affectées aux hommes. Ils ont signalé que si les femmes bénéficient de ressources, mais beaucoup moins que les hommes, le projet concerné pourrait avoir comme effet d'accroître l'inégalité entre les sexes tout en donnant l'apparence que les femmes en tirent des avantages. Il en ressort qu'il est important de quantifier la répartition des ressources et des services plutôt que de présumer que les femmes bénéficient des projets parce qu'une partie des ressources leur est affectée.

Il est étonnant de voir que les données sur la quantité de ressources et de services (éducation, formation, crédit et santé) destinés aux femmes par l'entremise de projets de développement sont limitées, car c'est probablement à ce niveau que les avantages sont le plus facilement évaluables. La collecte de telles données impliquerait généralement le dénombrement des bénéficiaires du projet et du nombre de femmes que ceux-ci comportent, et, à un niveau un peu plus sophistiqué, une évaluation du niveau de dépenses se rapportant à chaque catégorie de bénéficiaires. Les membres du CAD ont consenti à fournir de tels renseignements pour les activités de coopération technique (étudiants, stagiaires, experts et bénévoles) en 1985, et les tableaux types de rapport ont été modifiés en conséquence (tableaux 9 et 10 du CAD). Toutefois, les résultats ne sont pas encore publiés dans les rapports annuels du CAD où l'on trouve des données statistiques poussées sur les activités d'aide; il semble que peu de pays aient trouvé la manière de fournir de telles données. Cette information permettrait de voir si le nombre de femmes participant à l'éducation et à la formation augmente, si les femmes constituent une proportion croissante des étudiants et stagiaires, et si les dépenses par personne sont semblables pour les femmes et les hommes.

Effets des ressources affectées et des services fournis

Un second niveau d'analyse consiste à déterminer comment les ressources affectées et les services fournis influent sur les personnes, les collectivités et les institutions. L'examen des rapports d'évaluation suggère que ce type d'analyse doit faire partie de l'ensemble de l'évaluation et ne pas concerner seulement les questions d'égalité entre les sexes. Un des donneurs a signalé que les évaluations des programmes d'éducation et de formation mesuraient rarement l'impact de ces derniers au moyen de considérations telles que « le taux d'intégration au marché du travail, le taux de réintégration ou même d'intention de réintégrer les organisations dont ils (les stagiaires) venaient, l'accroissement de la capacité organisationnelle, ou l'avancement de leurs propres carrières ». Lorsque les effets et conséquences étaient discutés, ils étaient souvent définis en fonction d'hypothèses générales non appuyées par des données ou des analyses. Par exemple, les projets de santé dans le cadre desquels les enfants étaient immunisés étaient décrits comme apportant des avantages aux femmes; cela était ainsi, on le suppose, parce que les femmes sont mères et peut-être aussi parce qu'elles se chargent de prendre soin des enfants malades, mais les suppositions sur lesquelles les conclusions étaient fondées n'étaient pas expliquées. Le secteur de l'approvisionnement en eau fournit un autre exemple. On a tenu pour acquis qu'en améliorant les services d'eau, les femmes auraient une charge de travail réduite et plus de temps libre, ce qui représente donc des avantages. La question de savoir si les femmes avaient en réalité gagné du temps et ce qu'elles en avaient fait n'avait généralement pas été étudiée.

Dans leurs observations, les donneurs ont aussi fait ressortir la nécessité d'évaluer l'incidence d'un projet ou d'une stratégie sur les femmes par rapport à l'ensemble de ses divers aspects plutôt qu'à chacun des éléments. Dans le secteur agricole, par exemple, certaines évaluations citaient des avantages pour les femmes tels que, par exemple, un meilleur accès au crédit et une plus grande capacité d'obtenir des revenus. Toutefois, un coup d'oeil sur les évaluations semble indiquer que les technologies agricoles, la mécanisation et l'usage d'engrais étaient largement réservés aux hommes. On citait aussi que la mécanisation entreprise dans le cadre de projets avait occasionné une perte d'emplois pour les femmes. Ces divers types d'effets doivent tous être considérés si l'on veut faire une évaluation réaliste des répercussions des projets sur les femmes.

2.5 Conclusions

Comme on l'a dit au début de ce chapitre, les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et les politiques de la plupart des membres du CAD affirment que les questions relatives à la participation des femmes au développement sont pertinentes pour *tous* les aspects de la coopération pour le développement. Les membres du CAD ont fait beaucoup d'efforts pour préciser les politiques, établir des lignes directrices et montrer comment les mettre en pratique et enfin, adapter les procédures entourant les projets. Les données dont on a parlé dans ce chapitre laissent supposer cependant que malgré l'importance des efforts déployés, un écart considérable demeure entre les intentions exprimées et l'impact réel des politiques et pratiques d'aide au développement. Bien que les fréquentes allusions à la participation des femmes au développement dans les documents d'orientation et de travail laissent supposer que le sujet a maintenant droit de cité,

les documents d'orientation concernant les rôles des femmes dans le développement n'ont pas encore eu un impact important sur les débats des décideurs en matière d'orientation. La participation des femmes au développement n'est pas systématiquement considérée à tous les stades des projets. Trop souvent, les femmes sont définies par rapport à leurs activités ménagères et elles ont toujours aussi peu d'influence sur les décisions. Il semble que les ressources et services offerts aux femmes dans le cadre des projets aient été plus abondants, mais vu que ceux dont bénéficient les hommes continuent à l'être encore plus, il se pourrait que l'inégalité entre les hommes et les femmes en soit ainsi raffermie et même accrue.

Certaines des préoccupations soulevées dans ce chapitre touchent la mise en oeuvre des politiques de PFD, mais ne s'y rattachent pas exclusivement. Il est difficile d'assurer que les femmes soient consultées pendant la conception des projets et qu'elles ne demeurent pas en dehors du processus de décisions si ces projets ne comportent pas de stratégies sur la consultation et la participation des groupes cibles en général. La qualité des données ventilées selon les sexes et l'utilisation qui en est faite dépendent de la capacité et des pratiques des organismes d'aide dans le domaine de la collecte et de l'utilisation des données socio-économiques en général. Par ailleurs, les évaluations n'influeront sur l'orientation et la mise au point des programmes dans le domaine de la PFD que dans la mesure où les évaluateurs pourront y incorporer des objectifs plus vastes et entreprendre des analyses sur les préoccupations des populations visées. Les conclusions sur la mise en pratique des politiques de PFD soulèvent donc des questions de fond sur les approches et les capacités des organismes d'aide, et il est clair que les stratégies de PFD à elles seules ne suffiront pas à les résoudre.

3.0 QUESTIONS STRATÉGIQUES À L'INTENTION DES HAUTS RESPONSABLES

L'examen de la politique du CAD publié en 1989 sous le titre *La coopération pour le développement dans les années 90 : Oeuvrer avec les pays en développement en faveur d'un développement équitable et durable* souligne que le rôle des femmes dans le développement est devenu une nouvelle priorité dans le domaine de la coopération pour le développement pendant les années 80. L'examen souligne que des progrès ont été accomplis pendant la décennie précédente dans des domaines tels que la législation, l'éducation et la planification des familles, mais conclut que, en règle générale, « on ne peut dire que la situation des femmes et surtout des femmes les plus pauvres ait été grandement améliorée ». Tout en signalant l'adoption par le CAD des *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et les documents d'orientation et lignes directrices formulés par les pays membres, l'examen fait remarquer que « la prise de conscience plus aiguë du rôle essentiel des femmes ne s'est pas encore traduite en actions concrètes » et « qu'il faut redoubler d'efforts pendant la prochaine décennie pour combler le fossé entre les principes d'action et leur traduction en actes ».

La discussion du chapitre précédent confirme la conclusion qu'un fossé important demeure entre les intentions exprimées dans les politiques et les changements apportés dans les pratiques opérationnelles. Les études d'évaluation fournissent également des renseignements qui laissent supposer que le fossé ne sera pas comblé sans que les hauts responsables n'accordent plus d'attention aux exigences sans lesquelles les stratégies de PFD ne connaîtront pas de succès. Le présent chapitre traite des données tirées des études d'évaluation sur deux questions qui peuvent montrer dans quelle mesure la PFD a constitué, dans la pratique, une priorité en matière de développement : le rapport entre les engagements concernant la PFD et les priorités des organismes d'aide, et les efforts de mise en application des politiques de PFD.

3.1 Rapport entre les engagements concernant la PFD et les priorités et la planification des programmes dans les organismes d'aide

L'information tirée des études d'évaluation semble indiquer que l'approche globale adoptée par les organismes de coopération pour le développement ainsi que les choix effectués en matière de conception des programmes sont des éléments qui influent de façon importante sur la capacité de donner suite efficacement aux engagements pris en matière de PFD.

La PFD et le développement axé sur la population

L'approche décrite dans les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et appliquée par le CAD et la plupart des organismes d'aide a été de mettre en évidence l'importance de la participation pleine et entière des femmes au développement et

d'introduire des mécanismes favorables aux prises de conscience et à l'action face à la situation, aux contraintes et aux besoins particuliers des femmes. Ce travail a été plus facile dans certains secteurs et activités que dans d'autres. C'est dans la mesure où la *dimension humaine* a été ou non placée au coeur des programmes qu'une différence apparaît entre les politiques de coopération pour le développement qui se sont intéressées au statut de la femme dans la société et les autres. Les organismes de développement ne sauraient tenir compte de la position des femmes et les consulter au cours de la conception des programmes et des projets s'ils ne peuvent mettre les aspects socio-économiques et humains au coeur de ces activités. Toutefois, ils ont encore une forte tendance à définir l'aide au développement et les projets en termes techniques ou étroitement sectoriels. Dans ce contexte, la complexité de l'intégration des femmes aux activités d'aide au développement a été succinctement exprimée dans l'une des études de cas préparées pour cette évaluation :

> « Si l'on ne fait pas d'analyse sociale, l'analyse isolée en fonction des sexes devient alors problématique; en outre, si l'on s'abstient des méthodes participatives, la consultation des femmes ne devient pas seulement peu probable, mais démunie de fondement logique ».

Les renseignements obtenus pour cette évaluation globale à partir de l'échantillon de rapports d'évaluation font aussi ressortir l'importance de l'approche générale du projet en tant que facteur jouant sur la mise en application des politiques de PFD. Plusieurs donneurs ont souligné que plus les bénéficiaires sont partie intégrante du projet, plus le projet est susceptible de traiter de la participation des femmes; là où les aspects humains viennent après d'autres considérations, la position des femmes passera plus vraisemblablement inaperçue. Il a été plus facile de consulter les femmes ou de les choisir comme groupe cible dans le cadre de projets appliqués au niveau de la collectivité et marqués par des approches participatives et une certaine souplesse au niveau de la gamme des activités. C'était plus souvent le cas des projets multisectoriels et de développement rural intégré que des projets axés sur l'approvisionnement dans les domaines de la santé, de l'énergie et de l'infrastructure. Ce fait semble indiquer que lorsque les secteurs et les projets sont vus sous un angle qui ne donne pas la priorité à la dimension humaine, il est difficile de mettre en pratique d'une manière appropriée les engagements en matière de PFD et les directives que contiennent les instruments opérationnels à ce sujet.

Toutefois, l'échantillon a aussi révélé des projets montrant que certains secteurs ou activités généralement perçus en termes techniques pouvaient être abordés de façon différente et donner des résultats positifs dans le domaine de la participation des femmes. Dans le secteur de l'approvisionnement en eau, par exemple, on a assisté au milieu des années 80 au passage d'une approche purement technique à une approche de développement plus intégrée axée sur le groupe cible touché par l'intervention et permettant aux organisations communautaires de participer à la conception et à la mise en oeuvre du projet. Par ailleurs, dans le secteur forestier, des projets à dimension sociale ont montré comment les objectifs d'un projet pouvaient être remaniés en termes socio-économiques et non pas seulement purement techniques. Enfin, dans le secteur du transport, les interventions reliées à des initiatives de développement rural étaient plus susceptibles d'inclure une composante sur la participation des femmes.

Ainsi, les possibilités et moyens de traiter efficacement des questions de PFD dépendent fortement de la valeur donnée à la dimension humaine et aux approches participatives et de l'importance plus ou moins grande que l'on accorde à cette valeur dans les projets touchant tous les secteurs, y compris ceux que l'on conçoit généralement en termes techniques. De ce point de vue, l'aspect participatif du développement que le CAD fait ressortir davantage depuis peu a des implications positives quant à la possibilité de travailler à atteindre les objectifs de PFD au niveau des projets. Comme son nom l'indique, le développement participatif se préoccupe d'élargir la participation aux décisions sociales et économiques et de répartir de façon plus équitable les possibilités et ressources dont on dispose. L'expérience acquise dans le cadre des approches PFD facilitera l'application de ces idées au niveau des projets. Les approches PFD ont été axées dès le début sur le contexte social dans lequel les projets étaient mis en oeuvre, sur l'analyse des populations cibles et sur la participation à la conception et la mise en oeuvre des projets. Les concepts de développement participatif exigeant que l'on accorde plus d'attention au contexte humain de l'aide au développement créeront à leur tour un milieu plus favorable à la participation accrue des femmes aux projets. À la lumière des documents examinés pour cette évaluation globale, les membres du CAD auront cependant beaucoup à faire pour traduire efficacement les concepts de développement participatif en actes; comme l'a décrit un des donneurs, l'approche prédominante a été la suivante : « la population, et les femmes en particulier, sont considérées sous l'angle de leur capacité de s'adapter aux projets, et non pas l'inverse ».

Réinterprétation de la PFD à la lumière de priorités et mécanismes nouveaux

L'évolution rapide des politiques, priorités et mécanismes de mise en oeuvre en matière de développement rend difficile la concrétisation des engagements pris à l'égard de la PFD. Malgré que les décideurs aient réaffirmé l'importance de la participation des femmes au développement, il demeure difficile pour eux d'interpréter ces engagements dans les nouveaux secteurs d'activité, surtout lorsqu'il s'agit de politiques et d'interventions dont les effets sur la population visée ne sont pas immédiatement discernables.

On peut citer à l'appui de ce fait l'exemple important que constituent les initiatives concernant la restructuration économique dans les pays bénéficiaires de l'aide, et qui ont été en tête des priorités des membres du CAD pendant la plus grande partie de la dernière décennie. Les débats sur la restructuration économique ont porté surtout sur les réformes des politiques monétaires, fiscales et de taux de change. Les membres du CAD n'ont pas abordé les stratégies de restructuration économique en se demandant comment ils pourraient y inclure les engagements pris à l'égard de la PFD. Ceux qui ont voulu introduire des facteurs sociaux et distributionnels dans l'analyse du choix des orientations au niveau global se sont trouvés devant des défis considérables. Ces orientations ont été l'une des principales préoccupations des organisations axées sur les femmes et des chercheurs parce qu'elles peuvent influer sur la redistribution des ressources et avoir des répercussions profondes sur la position économique relative des divers groupes de femmes et d'hommes qui composent la population et sur les avantages qu'ils obtiennent. Les *Principes de l'aide-programme* du CAD adoptés en 1991 suggèrent que la pertinence de ces préoccupations est maintenant reconnue. Ces principes soulignent l'importance d'inclure les aspects sociaux et les questions de statut social dans la préparation de l'aide-programme. Ils affirment que l'effet de l'aide-programme peut être

différent pour les femmes et les hommes parce que les possibilités qui s'offrent à eux et les contraintes qu'ils subissent ne sont pas les mêmes. Ils signalent aussi comment l'aide-programme et, en particulier, l'aide sectorielle peut « faciliter le règlement d'un certain nombre de problèmes de fond préoccupants et la réalisation d'objectifs visant notamment à... renforcer le rôle des femmes dans le développement ». Que ces points soient inclus dans les *Principes de l'aide-programme* constitue un progrès important attribuable aux efforts concertés que les défenseurs de la PFD ont fait pour persuader les décideurs de la pertinence d'intégrer les engagements à l'égard de la politique de PFD à ce domaine important d'intervention en matière de développement.

Le sujet du développement participatif vient de refaire surface parmi les grandes priorités des membres du CAD. Les concepts du développement participatif ne sont pas pertinents seulement au niveau des projets. En effet, dans les débats du CAD on les relie de plus en plus aux thèmes du développement démocratique et de la bonne gestion des affaires publiques, qui à leur tour englobent les préoccupations sur le développement de la société civile, la responsabilisation des gouvernements à l'égard de la population et des intérêts publics, et l'habilitation des organisations représentant la population. Dans les documents de travail préparés sous les auspices de la PFD pour le CAD on fait ressortir le rapport qui existe entre ces questions et la manière dont les femmes participent au développement de leur société. Les points qui méritent une attention particulière comprennent la capacité des divers groupes de femmes de formuler et de négocier leurs demandes auprès des gouvernements et des institutions et parallèlement, la capacité des gouvernements et institutions sociales de reconnaître les intérêts des femmes autant que des hommes et d'agir en conséquence. Le document approuvé par le CAD en 1993 comme « une ébauche » devant constituer un guide intérimaire et intitulé *Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques* fait ressortir les contributions du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement à ces débats et constitue un fondement valable sur lequel construire des approches nouvelles et préciser des domaines d'action.

Il faudra probablement que d'autres contributions soient apportées avant que les organismes d'aide n'intègrent ces points de vue à leurs stratégies lorsqu'il s'agit des dialogues sur les orientations et du développement institutionnel dans les domaines de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de la personne et de la démocratisation. Tout semble indiquer que ces contributions dépendront largement des efforts des défenseurs de la PFD. La nécessité de mieux définir les orientations sur ces questions est illustrée par la perspective limitée que les rapports d'évaluation examinés donnent de la pertinence des questions de PFD par rapport au raffermissement des institutions. Ce dernier sujet acquiert une importance croissante pour les organismes d'aide au développement parce que les activités qui s'y rattachent ont le potentiel de produire des effets à long terme et de grande portée. Du point de vue de la PFD, la capacité des principales institutions - les ministères de planification économique nationaux, les organismes de vulgarisation agricole, le système judiciaire, les instituts de recherche sociale et sectorielle - à tenir compte des besoins, contraintes et préoccupations des femmes autant que des hommes constitue une question d'importance critique. Bien que les rapports d'évaluation des projets de raffermissement des institutions aient donné peu de renseignements, les débats sur ce type d'activités dans le secteur public laissent supposer que ni les évaluateurs ni les responsables de la mise en oeuvre ne se sont penchés sur l'impact des institutions en question sur les femmes de la collectivité. Dans les cas où les questions de statut social ont été soulevées, elles

ne concernaient que les participants aux activités découlant du projet. Cela ne donne pas grand chose. Lorsqu'un projet de formation donné vise les juges, les magistrats et les agents de police, par exemple, il est probable que le nombre de candidates sera faible; toutefois, ces programmes de formation donnent l'occasion de traiter de questions telles que le régime foncier, le mariage et la succession héréditaire ainsi que la violence faite aux femmes, domaines où les représentants judiciaires ont parfois agi de manière à accentuer les désavantages dont souffrent les femmes en dépit des politiques gouvernementales exprimées. Dans la plupart des pays bénéficiaires de l'aide il y a des défenseurs des droits de la femme, des bureaux gouvernementaux chargés des questions d'égalité des femmes, et des centres d'études féminines qui seraient une ressource importante si on les intégrait aux projets de raffermissement des institutions.

Au sein des organismes d'aide des membres du CAD, les unités de PFD ou les conseillers à ce sujet sont responsables de la définition des questions et approches à étudier pour que les engagements en matière de PFD s'étendent à de nouvelles sphères d'activités. Ces unités ou conseillers sont généralement la seule source importante de leadership lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est pertinent d'appliquer les politiques de PFD de l'agence à de nouveaux mécanismes et priorités de développement. Quelques membres du CAD ont de telles unités de PFD dotées d'un mandat clair et d'assez de ressources pour jouer ce rôle efficacement. Pour d'autres membres du CAD, la capacité de ces unités de PFD et de leurs conseillers à servir de guide à mesure que les politiques évoluent est limitée par plusieurs facteurs. D'abord, bon nombre se trouvent dans des divisions techniques consultatives ou opérationnelles, signe de l'importance que l'on attribue aux conseils techniques pratiques que l'on souhaite recevoir au niveau des projets après que les politiques et mandats relatifs à la PFD ont été adoptés. Toutefois, cela signifie que ces unités et conseillers ne sont pas situés à un endroit stratégique leur permettant d'influer sur l'élaboration des politiques. En outre, les compétences, l'expérience et la stature que l'on doit avoir au sein d'un organisme pour intervenir de manière stratégique sur l'élaboration des politiques sont d'une autre nature que celles dont on a besoin pour soutenir les projets sur le plan technique. Si les organismes veulent que leurs unités et conseillers en matière de PFD puissent exercer le leadership nécessaire, ils devront leur donner les mandats, le personnel de haut niveau et les ressources nécessaires pour remplir de façon efficace cette fonction de catalyseur et de guide sur le plan des orientations.

Dans le cas du CAD, ce rôle a été confié au Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, dont les ressources comprennent un administrateur appartenant au Secrétariat de l'OCDE et un Fonds en faveur des femmes et du développement permettant d'appuyer la recherche; ce fonds ne fait pas partie du budget ordinaire du CAD, mais est plutôt constitué des contributions volontaires des membres.

La PFD et les choix en matière de programmes/d'affectation des ressources

Les organismes peuvent également avoir une incidence sur les possibilités de mise en oeuvre de la politique de PFD en prenant, au niveau des programmes, des décisions sur la répartition des ressources entre les secteurs et les types d'activités. Le président du CAD a soulevé cette question dans le rapport annuel de 1987 en déclarant que « le choix des priorités et approches...peut diriger les efforts de développement vers des domaines négligés jusque là », citant en exemple l'éducation

primaire comme sujet méritant une priorité plus pressante. Les commentaires des donneurs participant à l'examen des évaluations de projets ont fait remarquer qu'une grande proportion des projets d'éducation et de formation concernaient les niveaux postsecondaires plutôt que l'enseignement primaire et l'alphabétisation, et que c'est ce choix de programme et non pas les stratégies reliées aux projets qui ont déterminé dans quelle mesure les femmes bénéficiaient des activités d'éducation. Des exemples venant d'autres secteurs ont confirmé le rôle que joue le choix des activités. Par exemple, dans le secteur de l'industrie, les questions de PFD avaient plus de chance d'être soulevées si l'industrie visée était parmi celles où les femmes sont largement représentées et aussi si le projet mené s'adressait à la micro-entreprise au lieu du secteur structuré.

Un certain nombre de membres du CAD ont intégré les question de PFD à leurs lignes directrices sur les secteurs ou les pays, ce qui pourrait donner une certaine orientation quant aux choix à faire au niveau des programmes. Il semblerait cependant que, jusqu'à présent, on s'est surtout penché sur la manière d'intégrer les questions de PFD aux projets choisis en fonction d'autres critères, et non pas sur la façon dont les engagements en matière de PFD pourraient être pris en compte lors de la formulation de l'ensemble du programme. Toutefois, étant donné que les principales décisions sur les priorités et la répartition des ressources sont prises au niveau des programmes des pays et des secteurs, il pourrait être plus efficace et pertinent de préciser les objectifs de PFD à ce niveau et non pas seulement à celui des projets. De cette manière les gestionnaires de programme auraient des indications sur la manière de répartir les ressources dont ils sont chargés et d'examiner les projets particuliers; en outre la base de la responsabilisation rattachée à la mise en oeuvre des engagements pris en matière de PFD serait du même coup établie.

3.2 Soutien à la PFD

Il existe de nombreuses manières de voir comment les organismes d'aide soutiennent la PFD, mais ici la question soulevée est la suivante : de quelle manière particulière les organismes ont-ils affecté les ressources visant à appuyer la mise en oeuvre des politiques de PFD. Deux grands types de soutien sont à considérer : l'investissement que représentent le personnel et les spécialistes de la PFD, et l'établissement de fonds affectés à des initiatives de PFD.

Personnel et spécialistes de la PFD

Tous les membres du CAD ont des employés assumant des responsabilités en matière de PFD. Le troisième rapport d'examen de 1992 souligne que l'affectation d'employés au domaine de la PFD dans les organismes est caractérisée par « une économie considérable de personnel », et cette affirmation a été confirmée par la présente évaluation globale, bien qu'il y ait d'énormes différences d'un membre à l'autre. Si l'on compte les personnes composant les unités de PFD, celles qui ont des responsabilités à cet égard dans d'autres services des organismes, les spécialistes de la PFD dans les bureaux régionaux et les conseillers sous contrat, la proportion des employés qui assument des responsabilités précises en ce qui concerne la mise en oeuvre des politiques de PFD va, par rapport au total, d'une personne sur 35 dans les meilleurs cas, à une personne sur 500 à l'autre extrême.

En établissant des unités de PFD ou en faisant appel à des conseillers responsables des stratégies de PFD, on a reconnu la nécessité d'agir pour que les organismes d'aide passent à l'action, bien qu'au début on croyait qu'il s'agissait d'un besoin à court terme en attendant l'acquisition de compétences concernant la PFD par l'ensemble des organismes. On s'est efforcé d'accroître les compétences des employés au moyen de programmes de formation et de l'établissement de cadres analytiques, de lignes directrices, de manuels, de listes de vérification, etc. Les unités ou conseillers de la PFD ont fait des efforts considérables pour mettre au point et appliquer des programmes de formation et aussi pour affecter du temps et des ressources à la préparation de matériel de soutien technique.

L'accent mis sur la préparation de matériel de formation et de soutien technique se fonde sur l'hypothèse que tout le personnel, une fois exposé au problème et équipé des outils nécessaires, pourrait prendre des mesures efficaces pour mettre en oeuvre les politiques de PFD. L'information provenant des donneurs ayant participé à cette évaluation rend cette hypothèse douteuse. Personne ne nie que la formation a été un outil utile, mais ce dernier a servi davantage à rendre les questions de PFD présentes à l'esprit de tous qu'à accroître les compétences en matière de mise en oeuvre. Plusieurs donneurs ont observé un manque de compréhension, de connaissances ou de compétences à l'intérieur de leurs organismes d'aide. La demande constante « d'outils » plus spécifiques de la part du personnel pour l'aider à remplir ses obligations résulte de l'incertitude sur la manière de procéder. Les membres du CAD qui ont participé à l'examen des rapports d'évaluation pour la présente étude ont souligné l'importance des spécialistes de la PFD si l'on veut que les engagements pris en ce domaine soient respectés à la fois aux stades de la mise en oeuvre et de l'évaluation des projets.

Cela indique que la capacité d'interpréter et de poursuivre les objectifs de PFD est plus complexe qu'on ne l'avait prévu et qu'il faut reconsidérer l'affectation des ressources afin de veiller à ce que des spécialistes de la PFD ou des questions de statut social des hommes et des femmes soient formés et participent à l'élaboration des politiques autant que des projets.

Fonds d'affectation spéciale

Certains membres du CAD ont établi des fonds spéciaux ou mis de côté des ressources pour appuyer la mise en oeuvre de la politique de PFD. Ces fonds ont été utilisés pour mener des activités innovatrices qui n'auraient pas répondu aux critères de financement rattachés au budget principal ou pour constituer des capitaux de démarrage ou des subventions de contrepartie qui ont permis un plus grand accès au budget principal. Les études d'évaluation n'ont pas permis d'obtenir des données comparatives sur les montants affectés par les membres du CAD à de tels fonds PFD. Toutefois, plus de la moitié des membres ont reconnu que ces fonds étaient des moyens efficaces de favoriser la mise en oeuvre des politiques de PFD et que, réciproquement, l'absence ou l'insuffisance de ces fonds constituait une entrave à leur mise en oeuvre.

Plusieurs organismes ont aussi des fonds réservés aux projets de petite envergure qui sont administrés par les bureaux régionaux ou les ambassades pour appuyer des activités d'organisations non gouvernementales. Dans un certain nombre de cas, les critères de sélection relatifs à l'usage de ces fonds soulignaient que les projets s'adressant aux femmes ou appuyant des organisations de

femmes étaient prioritaires. Ces fonds ont été reconnus comme des moyens utiles d'accorder un soutien financier direct à des initiatives locales sans beaucoup de préavis. Ils sont un mécanisme important pouvant servir de complément aux initiatives et objectifs du programme bilatéral. Toutefois, leur rôle ne doit pas être surestimé car les montants affectés de cette manière sont très faibles comparativement aux affectations bilatérales.

3.3 Conclusions

L'information fournie par les donneurs semble indiquer que l'engagement personnel et la motivation des employés déterminent le degré d'attention qu'ils accordent à la politique de PFD de leur organisme, et que la mise en application des lignes directrices relatives à la PFD demeure largement un « acte volontaire ». Il semblerait qu'une grande partie des progrès réalisés jusqu'à présent est attribuable aux efforts impressionnants de petits bureaux de PFD et à l'intérêt personnel d'un nombre relativement restreint d'employés.

Toutefois, l'écart entre les orientations et la mise en oeuvre ne saurait véritablement se rétrécir sans un engagement plus global de la part des organismes de coopération pour le développement. Les questions de PFD ne seront traitées efficacement que si les organismes les prennent sérieusement en ligne de compte dans le processus de formulation des orientations et dans les décisions prises au niveau des programmes sur la répartition des ressources entre les divers secteurs et à l'intérieur de ceux-ci. Les attentes sur le plan des résultats doivent également être fondées sur ce qu'on peut véritablement accomplir avec les ressources affectées spécialement à la mise en oeuvre des politiques de PFD.

4.0 RENFORCEMENT DES ORIENTATIONS DU CAD DANS LE DOMAINE DE LA PFD

En tant que tribune permettant aux pays membres d'explorer les questions relatives au volume et à la qualité de l'aide et de se stimuler les uns les autres pour améliorer l'efficacité de l'aide, le CAD fait preuve de leadership et donne des orientations sur une vaste gamme de sujets. Dans le cas de la PFD, il le fait de plusieurs manières. D'abord, il inclut les questions de PFD à la recherche et aux débats concernant d'autres sujets tels que la restructuration économique, le développement participatif ou le raffermissement des institutions. Ensuite, il a préparé des lignes directrices et des mécanismes portant particulièrement sur la PFD, notamment, les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes et enfin, il s'occupe de surveiller les progrès et les résultats.

Le présent chapitre porte sur la seconde forme d'orientation qu'offre le CAD. À l'aide de l'analyse du chapitre 2 de ce rapport, et d'autres renseignements tirés des études d'évaluation, on suggère certaines des modifications que le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement pourrait envisager apporter aux instruments susmentionnés, le Groupe d'experts étant celui qui est principalement concerné, au sein du CAD, par l'élaboration, l'évaluation et la révision de ces instruments.

4.1 Principes directeurs sur la participation des femmes au développement

Les *Principes directeurs* ont d'abord été adoptés en 1983 lorsque les membres du CAD étaient aux premiers stades de la formulation ou de la mise en oeuvre des politiques concernant la PFD. Ces principes accordaient beaucoup d'importance à l'adoption de mandats ou de documents d'orientation, de structures administratives ou de gestion et de procédures visant à influer sur la conception et la mise en application des projets. À la suite de la Conférence mondiale sur les femmes tenue en 1985 à Nairobi les *Principes directeurs* ont été passés en revue et certaines modifications et ajouts ont été faits pour tenir compte des priorités définies à la Conférence et de l'expérience acquise par les membres. Les Principes révisés adoptés par le CAD en 1989 sont donc plus élaborés et précis bien que les principaux points demeurent les mêmes. Il est probable qu'ils seront révisés à nouveau après la Conférence mondiale de 1995 sur les femmes, pour prendre en considération les réflexions des membres sur les progrès accomplis et les délibérations tenues dans le cadre de la conférence elle-même. Certains des points qui pourraient être inclus dans la révision, mais dont il n'est pas question ailleurs dans ce rapport, sont présentés ci-après.

Clarification des objectifs

Les *Principes directeurs* accordent plus d'importance aux processus à adopter qu'aux principes et objectifs sur lesquels ces processus doivent se fonder bien qu'ils citent d'autres ententes

internationales telles que les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi* et la *Convention des Nations Unies pour l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes*. Le principe le plus important concernant les efforts des membres du CAD en matière de PFD se trouve dans le premier paragraphe des *Principes directeurs* :

> « Réaliser l'objectif général d'un développement viable n'est possible que si les intérêts des femmes comme des hommes sont pleinement pris en compte dans la planification et la mise en oeuvre des projets et programmes. À cette fin, il faut à tout le moins assurer l'égalité des chances d'accès aux ressources, aux services, à l'éducation et à la formation ».

Le paragraphe suivant souligne que les membres du CAD avaient également reconnu :

> « que tous les aspects du développement - sociaux, économiques, politiques, culturels et religieux - doivent être pris en compte dans la planification et la mise en oeuvre des projets et programmes, une attention toute particulière devant être accordée à la situation des femmes dans la société où elles vivent et aux fonctions qu'elles remplissent dans leur communauté ».

Au sujet des mandats et des orientations, les *Principes directeurs* signalent que les membres du CAD :

> « admettent désormais tous l'importance qu'il y a à faire pleinement participer les femmes au développement ...»,

et que ces politiques ou mandats :

> « doivent maintenant être renforcés et énoncer avec plus de précision les objectifs à atteindre. Ils doivent être orientés sur l'action, montrer que les femmes sont perçues comme une ressource pour le développement et plus spécialement comme des acteurs ayant plein accès aux avantages procurés... ».

Il est frappant de voir que ces déclarations ne précisent pas ce que les organismes doivent tenter de réaliser au sujet de la *position des femmes dans la société.*

La révision des *Principes directeurs* qui suivra la Conférence mondiale sur les femmes qui aura lieu en 1995 donnerait l'occasion de reformuler les principes et les objectifs de manière à clarifier, pour les organismes de coopération pour le développement, ce qu'ils doivent s'efforcer d'obtenir à l'aide des politiques de PFD. Les délibérations de la Conférence se traduiront par la définition des objectifs stratégiques que la communauté mondiale doit se donner pour l'aider à améliorer la position des femmes. Les documents préliminaires à la conférence font ressortir les objectifs stratégiques suivants : le partage égal du pouvoir entre les femmes et les hommes, les droits des femmes, l'autosuffisance économique et l'atténuation de la pauvreté des femmes, l'accès des femmes à une éducation et une formation de qualité, et la nécessité de répondre aux besoins des femmes sur le plan de la santé. La reformulation des objectifs fondamentaux définis dans les

Principes directeurs en fonction de ces considérations stratégiques donnerait aux membres du CAD un fondement plus solide à partir duquel considérer les besoins et intérêts des femmes. Ce travail pourrait être un moyen de donner des orientations utiles pour élaborer l'aide-programme, étudier l'impact des institutions choisies pour appuyer le renforcement institutionnel, répartir les ressources entre les secteurs et considérer les stratégies reliées aux différences de statut social entre les hommes et les femmes au niveau des projets.

Clarification des concepts : projets relatifs à la PFD et à l'égalité des sexes et projets axés sur les femmes

L'approche générale proposée par les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* et adoptée par la plupart des organismes d'aide consiste à tenir compte des rôles des femmes dans tous les domaines de la coopération pour le développement. Le bien-fondé de cette approche a été défendu à la fois pour des raisons d'*efficacité* (une meilleure connaissance des rôles sociaux et économiques des femmes se traduira par une affectation des ressources plus réaliste et efficace) et d'*équité* (les femmes ont droit à une part équitable d'aide au développement et, d'une manière plus générale, aux ressources sociales, économiques et politiques de leurs sociétés). Ces perspectives font partie des *Principes directeurs* et forment la base des politiques de PFD de nombreux membres du CAD.

L'expérience que les membres du CAD ont acquise depuis qu'ils ont commencé à s'occuper de la participation des femmes au développement est à l'origine d'une évolution considérable de la manière de penser, d'abord sur le plan conceptuel et ensuite, sur les moyens à prendre pour que la position des femmes change réellement. Les premières analyses ont porté sur les femmes et leur relation avec le processus économique et de développement, et les activités consistaient en des mesures compensatoires pour permettre aux femmes de participer plus pleinement. Avec la recherche théorique et empirique, un autre cadre analytique s'est formé, qui n'était plus axé sur les femmes, mais plutôt sur les processus et les relations qui créent et raffermissent les inégalités entre les femmes et les hommes. Les différences biologiques entre les femmes et les hommes sont vues distinctement des *différences de statut social*, c'est-à-dire la signification sociale particulière rattachée au fait d'être un homme ou une femme dans une société donnée. Le fait que les relations entre les hommes et les femmes sont inégales et influent sur les résultats obtenus par les deux groupes a été mis en relief. On s'est demandé jusqu'à quel point une intégration plus poussée des femmes dans un processus de développement inégal, sans remettre en question le programme de développement, redresserait vraiment la position subordonnée qu'elles occupent. Cette réflexion a fait ressortir la nécessité d'inclure les femmes au processus de décisions et de leur donner les moyens d'élaborer et d'appliquer des stratégies propres à améliorer leur situation et à influer sur la direction du changement social. Ces perspectives se retrouvent jusqu'à un certain point dans les *Principes directeurs*.

Dans certains organismes et dans la documentation sur ces questions, l'expression « participation des femmes au développement » et diverses expressions faisant état des « différences entre les sexes » impliquent des approches et stratégies conceptuelles différentes. Toutefois, les renseignements recueillis pour cette évaluation globale montrent une différence considérable dans la

manière dont ces expressions sont comprises et utilisées par les membres du CAD. Cette situation est inquiétante non pas pour des raisons de pureté terminologique, mais à cause de la possibilité que les membres se méprennent sur le sens de leurs communications. Certains membres associent clairement les projets axés sur les femmes à l'approche « participation des femmes au développement » et les projets où les femmes sont intégrées à l'idée de « différenciation par sexe ». Un des membres a déclaré préférer parler de « différenciation par sexe » parce qu'il trouve le concept plus inclusif et axé sur le développement, donc, plus acceptable pour son organisme d'aide. Par contre, un autre estime que l'objectif visant à donner plus de pouvoirs aux femmes est plus clairement évoqué par l'expression « participation des femmes au développement ». Il est évident que l'on ne peut tirer de conclusions valables sur les différences de stratégies et d'approches en se fondant sur la terminologie utilisée par les divers organismes.

La révision des *Principes directeurs* pourrait clarifier comment cette terminologie doit être comprise aux fins des communications du CAD. En particulier, les principes pourraient faire la distinction entre l'emploi de l'expression *différenciation par sexe en tant que concept analytique* pour comprendre les positions relatives des femmes et des hommes dans une situation particulière et aider à formuler des stratégies, et la *catégorisation des activités en tant que projets axés sur les femmes ou auxquels les femmes sont intégrées*. À la suite d'une analyse selon les sexes on peut recommander un projet axé sur les femmes ou une stratégie particulière au sein d'un programme intégré (c.-à-d. un projet axé à la fois sur les femmes et les hommes). Les analyses selon les sexes et l'accent que l'on a mis sur l'habilitation des femmes ont servi à faire ressortir comment les projets axés sur les femmes ont permis à celles-ci d'exprimer clairement leurs intérêts et de construire une base à partir de laquelle influer sur les décisions sociales et économiques. Ce point est souligné ici parce qu'il serait regrettable que l'approche qui procède des différences de statut social entre les sexes soit perçue comme une abolition plus ou moins complète des projets axés sur les femmes.

Remise en question de l'approche globale

Les *Principes directeurs* recommandent une approche globale voulant que les directives de PFD soient appliquées à tous les projets et à tous les secteurs. Cette stratégie présente le mérite de raffermir le principe selon lequel toutes les initiatives sont jusqu'à un certain point des « initiatives à l'intention des femmes » en ce que toutes les activités de développement touchent la population. Dans certains cas, ce point de vue a probablement contribué à changer l'éclairage des projets de sorte que les aspects techniques ont été abandonnés au profit des aspects humains. La stratégie a aussi créé la possibilité d'appliquer des approches de PFD dans des secteurs qui avaient d'abord été vus comme non pertinents sur le plan de la politique de PFD. Certains rapports d'évaluation ont mis ce fait en relief en mentionnant les questions relatives aux femmes et au statut social des hommes et des femmes dans le cadre de projets concernant la conservation du sol, la foresterie, le soutien à l'importation et le transport. Un des membres du CAD a fait remarquer qu'il y a eu plus de progrès dans les secteurs tels que les mines, l'industrie et l'administration publique que dans ceux de la santé et de l'éducation. D'autres donneurs ont réaffirmé leur engagement envers une approche globale et intégrée en matière de PFD comme moyen de faciliter aux femmes l'accès aux projets auxquels les organismes donneurs affectent la plus grande partie de leurs ressources et d'éviter la marginalisation des femmes.

De nombreux membres du CAD ont établi une base pouvant servir à poursuivre les objectifs de PFD dans tous les secteurs : formation, lignes directrices, procédures relatives aux projets. Toutefois, la mise en oeuvre de l'approche globale a été lente. Il ressort de l'examen des évaluations de projets effectué pour la présente évaluation globale que les engagements et les directives à l'égard de la politique de PFD ont reçu graduellement plus d'attention aux stades de la planification, de la conception et de l'évaluation des projets et aussi que le nombre des secteurs où ces questions sont soulevées s'est accru. On peut voir également que les objectifs visant à reconnaître les rôles des femmes et à les encourager à participer n'ont pas été poursuivis de façon constante et systématique à tous les stades des projets ou dans tous les secteurs.

L'application d'une stratégie globale n'est pas sans présenter quelques inconvénients dont certains sont inhérents à la poursuite d'un objectif transversal touchant tous les secteurs. Il a fallu affecter des ressources PFD très modestes à de nombreux secteurs, empêchant ainsi l'acquisition de compétences profondes et d'expérience dans des secteurs particuliers. Parallèlement, beaucoup d'efforts et de ressources PFD ont été absorbés dans des domaines où les progrès réalisables sont minces s'il n'y a pas une réorientation de l'approche conceptuelle appliquée au secteur. Enfin, les organismes donneurs ont consacré beaucoup plus d'énergie à la révision de leurs approches qu'à la détermination du type d'activités susceptibles d'avoir un impact profond sur la position des femmes.

La révision des *Principes directeurs* pourrait permettre de considérer si l'intensification de la stratégie globale axée sur les projets constitue la manière la plus efficace d'utiliser la quantité limitée de ressources PFD dont on dispose pendant la prochaine phase de mise en oeuvre des politiques de PFD. On pourrait plutôt concentrer les efforts au niveau des programmes et de l'établissement de cibles et de critères sur lesquels se fonderaient les décisions qui façonnent les choix et la forme des projets. On pourrait encore choisir les secteurs, objectifs ou activités sur lesquels concentrer les ressources limitées affectées à la mise en oeuvre des politiques de PFD dans les organismes. Dans les deux cas, les objectifs stratégiques qui seront précisés lors de la conférence mondiale de 1995, et les délibérations à ce sujet, seraient des sources importantes d'orientation.

Il convient de souligner que l'adoption de telles stratégies n'implique pas une retraite face aux approches intégrées et globales, mais plutôt l'établissement de priorités claires à l'intérieur de ces approches afin de pousser plus loin le travail accompli sur la base existante et d'utiliser les ressources le plus efficacement possible.

Exigences relatives aux projets

Les paragraphes des *Principes directeurs* traitant des projets et programmes font ressortir la nécessité de définir les obstacles et les possibilités en matière de participation des femmes, de préciser les mesures permettant de réduire ces obstacles et d'accroître ces possibilités, et de consulter les femmes et les hommes des groupes cibles. Le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes expose un peu plus clairement les critères qui font qu'un projet peut être considéré satisfaisant du point de vue de la PFD; les quatre critères en question sont les suivants : consultation des femmes à la phase de conception des projets, participation active des femmes à leur mise en oeuvre, définition des obstacles empêchant la participation des femmes et mise au point de

mesures pour les surmonter, et enfin, recours à des spécialistes de la PFD à tous les stades du projet pour assurer la pleine participation des femmes.

Toute révision des *Principes directeurs* devrait créer un contexte pour le type d'orientation offert par les quatre critères du Système de notification statistique. Deux questions se rapportant au fait que les critères reposent sur le concept de la participation des femmes pourraient être considérées.

D'abord, le fait de mettre l'accent sur le concept de la participation des femmes comporte des difficultés parce qu'il ne s'applique pas également partout. Les projets de renforcement des institutions en sont un exemple important. En effet, lorsqu'il s'agit d'activités de ce type menées dans un ministère national de planification économique ou un institut de vulgarisation agricole, le point important consiste à rendre les employés (hommes et femmes) de l'institution capables de reconnaître les différences de statut social entre les sexes ainsi que les besoins particuliers de chacun qui sont pertinents par rapport aux politiques, aux services et à la clientèle dont ils sont responsables. Pour guider les activités de ces types de projets, une réinterprétation du concept de participation serait utile.

Ensuite, on ne peut présumer que la participation en soi donnera nécessairement des résultats positifs. D'après les rapports d'évaluation, l'interprétation de la « participation » peut comprendre diverses situations telles que le fait d'être un bénéficiaire (direct ou indirect) des activités du projet, de faire partie de la main-d'oeuvre chargée de l'exécution d'un projet, d'être un employé participant à la mise en oeuvre d'un projet, ou de jouer un rôle dans la conception et la gestion du projet; les implications sont différentes pour chacune de ces situations. En outre, l'évaluation de la participation des femmes par rapport à celle des hommes peut mener à des conclusions tout à fait différentes que ce n'est le cas si on se limite à examiner la participation des femmes : les distributions asymétriques peuvent signifier que l'impact global du projet est négatif en dépit d'un certain niveau de participation des femmes. Les quatre critères du Système de notification statistique ne sont pas explicites quant au type ou la qualité de la participation ou au niveau relatif de participation des femmes et des hommes. Les responsables de la conception et de l'exécution des projets auront besoin de mesures de participation plus différenciées.

Enfin, les *Principes directeurs* et les critères du Système de notification statistique pourraient aussi tenir compte de l'une des principales conclusions des évaluations de projets effectuées pour cette évaluation globale : lorsque les considérations sur la différenciation par sexe n'étaient pas explicites dans la justification et les objectifs des projets, et lorsque les femmes n'étaient pas clairement comprises dans le groupe cible au stade de la planification, la participation de celles-ci était limitée.

Coordination et consultation

La section des *Principes directeurs* traitant de la coordination et de la consultation porte surtout sur les échanges entre les membres du CAD au sujet de la PFD. Le principal mécanisme de ces échanges a été le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, et les pays

membres en ont déjà signalé la valeur. Les études d'évaluation semblent indiquer deux autres types de consultations qui pourraient aider beaucoup à raffermir et appliquer les initiatives de PFD des membres du CAD et être inclus dans la révision des *Principes directeurs*.

- *Consultation des femmes dans les pays bénéficiaires.* D'après les études d'évaluation, il est difficile de juger dans quelle mesure les membres du CAD ont pris en considération les femmes, les questions qui les intéressent et les stratégies de PFD des organismes donneurs lors de leurs consultations avec les pays bénéficiaires. Certains membres du CAD poursuivent leurs activités avec l'aide d'organismes féminins et de défenseurs des droits des femmes dans les pays bénéficiaires, comme par exemple, les bureaux nationaux sur la condition féminine, divers types d'organisations féminines non gouvernementales et des centres d'études sur les questions féminines, et ce type d'activités pourrait à son tour permettre d'obtenir une rétroaction qui aiderait les organismes d'aide à établir leurs stratégies de PFD et leurs programmes. Les efforts visant à établir des liens entre les membres du CAD et ces types d'organisations pourraient constituer un moyen important d'assurer la compréhension mutuelle des questions, priorités et approches, de faire naître de nouvelles idées et de raffermir la base des initiatives de PFD des organismes de développement.

- *Consultations entre les membres du CAD et les organisations féminines de leur propre pays.* Un certain nombre de membres du CAD ont formé des groupes consultatifs externes composés de spécialistes ou d'organisations non gouvernementales. Plusieurs des membres du CAD n'ayant pas de tels mécanismes officiels ont signalé que les organisations féminines de leurs pays apportaient un soutien important aux politiques de PFD. L'établissement de tels liens mérite qu'on s'y arrête davantage. Dans la plupart des pays donneurs, il y a de nombreuses organisations qui pourraient constituer une source importante de perspectives et d'expérience sur toute une gamme de sujets qui préoccupent aussi les pays en développement (y compris par exemple, la formation technique, les questions d'égalité des sexes dans le système judiciaire, le développement constitutionnel, la politique économique et le commerce extérieur); elles seraient aussi susceptibles d'alimenter les réflexions sur ces sujets dans le cadre d'activités de coopération pour le développement.

4.2 Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes

Le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes a été adopté par le CAD en 1989. Il a été conçu pour mesurer l'effort que font les pays membres pour mettre en oeuvre des politiques de PFD, et ce, en identifiant, dans les engagements de ressources des organismes d'aide, la part qui est sensiblement orientée vers les objectifs en matière de PFD. Comme on l'a déjà fait remarquer, il définit quatre critères en fonction desquels on peut déterminer si un projet donné répond aux engagements pris à l'égard de la PFD; si le projet est conforme aux quatre critères, toutes les ressources engagées pour ce projet peuvent être catégorisées comme appartenant à une « activité satisfaisante sur le plan de la PFD ». Ces engagements de ressources peuvent être additionnés chaque année pour la préparation des rapports à présenter au CAD. Ainsi ces calculs peuvent constituer un résumé annuel de la proportion des dépenses de l'organisme donneur

auxquelles des considérations de PFD ont été rattachées. (Il est à remarquer que cela ne précise pas la quantité ou la proportion des ressources affectées aux femmes.)

Le Système de notification est un essai novateur pour mettre au point une méthode de suivi. Le CAD s'en est inspiré pour établir le mécanisme semblable qu'il a adopté aux fins des rapports statistiques sur l'environnement. Le système s'est pourtant révélé difficile à appliquer pour des raisons concernant la méthodologie elle-même et parce qu'il est malaisé de faire un rapprochement entre les exigences citées, les procédures statistiques des organismes d'aide et les approches relatives aux projets. Le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement avait prévu certaines des difficultés auxquelles se heurteraient les membres du CAD dans l'utilisation de cette méthodologie, mais il a jugé que le système demeurait un moyen utile de clarifier ce qu'il faudrait faire pour satisfaire aux exigences de la PFD et aussi d'attirer l'attention sur les femmes et les points de vue de celles-ci depuis la conception des projets jusqu'à leur exécution. La plupart des membres du CAD ont souligné qu'ils avaient soit adopté le système (parfois avec certaines modifications répondant à leurs besoins), soit pris des mesures pour le faire. Toutefois, l'examen de la méthodologie effectué aux fins de cette évaluation globale a révélé que celle-ci ne répondait pas à la condition de base du système statistique du CAD, qui est de produire des données comparables sur les activités d'aide des membres. Les données obtenues n'étaient donc pas utilisables aux fins de la comparaison[4] pour plusieurs raisons : certains termes des quatre critères avaient été interprétés différemment, les critères sur lesquels se guidaient les organismes n'avaient pas encore été intégrés à leurs propres politiques et pratiques, et les quatre critères n'étaient pas tous également applicables à tous les types de projets. Il faudra que certains problèmes soient réglés si l'on veut que les données tirées du système soient un élément efficace des mesures de suivi du CAD en matière statistique.

4.3 Suivi des progrès

Le CAD contribue au suivi de la mise en application des politiques de PFD; citons notamment : la préparation, par le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement de rapports de suivi périodiques sur la mise en oeuvre des *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*; les efforts conjoints déployés par le Groupe de travail du CAD sur les problèmes statistiques et le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement au sujet du Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes; et le suivi de l'application des politiques de PFD effectué par le CAD dans le cadre du processus des examens de l'aide en collaboration avec le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement.

[4] Bien que certains aspects de cette méthodologie lui enlèvent son utilité si l'on veut comparer la performance des divers membres du CAD, ceux qui l'ont adopté pourraient y trouver un outil utile pour évaluer leurs propres programmes d'une année à l'autre. Un des membres du CAD a poussé cette approche encore plus loin en précisant que dans le cadre de sa politique générale d'aide au développement, 50 % de son aide bilatérale devrait répondre aux critères du système de notification statistique d'ici 1988.

La plupart des initiatives de suivi de l'application des politiques de PFD ont été axées sur le contenu des projets et les efforts faits. En mettant l'accent sur l'adoption de mesures de PFD, le suivi a été une source utile d'inspiration pour les pays membres. À ce stade, le CAD pourrait beaucoup faire en s'efforçant d'attirer davantage l'attention sur les effets et les conséquences que peuvent avoir les stratégies de développement et sur le rapport qui existe entre les diverses stratégies et les types d'effets ou de conséquences.

Les études menées dans le cadre de la présente évaluation globale font ressortir deux autres domaines importants où le travail collectif du CAD pourrait aider chaque membre à améliorer les approches de suivi et d'évaluation.

- *La définition d'un cadre de référence et d'indicateurs permettant de traiter des questions de PFD dans les évaluations de projets.* L'examen des évaluations de projets montre que la plupart des évaluateurs travaillent à l'aveuglette et n'ont pas le cadre de référence nécessaire pour mesurer la répartition des ressources affectées dans le cadre des projets et les avantages qu'en tirent les groupes cibles, pour cerner les effets des ressources et services mis à la disposition des femmes, pour consulter les populations visées, ou pour évaluer les projets par rapport aux objectifs de PFD de l'organisme. Certains membres du CAD ont fait des suggestions préliminaires sur les approches et les indicateurs qui pourraient être utilisés. Le travail conjoint des Groupes d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement et sur l'évaluation de l'aide ainsi que des études pilotes pourraient apporter une contribution importante dans ce domaine.

- *La définition d'un cadre d'analyse et d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés par les organismes d'aide en matière d'application des politiques de PFD.* L'examen des politiques et des mesures organisationnelles reliées à la PFD dans les pays membres du CAD a été aussi rendu plus difficile par l'absence d'un cadre d'analyse et d'indicateurs reconnus permettant de mesurer les progrès et de faire des analyses comparatives. La mise au point de tels indicateurs aiderait les membres du CAD à entreprendre des examens de la mise en oeuvre de leurs politiques de PFD aux niveaux des organismes et des pays, et elle guiderait le CAD sur la manière de traiter des questions de PFD dans le cadre de son processus d'examen de l'aide.

4.4 Conclusions

L'orientation donnée par le CAD au moyen des *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*, du Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes et de diverses contributions au suivi des progrès réalisés en matière de mise en oeuvre des politiques de PFD s'est révélée un appel à l'action important pour les pays membres. Le pilier principal de cette orientation demeure les *Principes directeurs*, qui seront vraisemblablement examinés et révisés après la Conférence mondiale sur les femmes qui aura lieu en 1995.

La forme et le contenu des *Principes directeurs* reflètent les diverses étapes de leur élaboration. En particulier, l'importance qu'ils accordent à la définition de mandats, aux pratiques et aux procédures s'explique par le souci de donner droit de cité à ces questions et de mettre en place la base institutionnelle nécessaire à leur défense dans les organismes donneurs. Les révisions de 1989 ont reconnu que des progrès ont été accomplis et ont signalé la nécessité de raffermir les mandats et de donner une impulsion plus vigoureuse à leur mise en oeuvre; en règle générale, cette révision réaffirme et précise l'orientation qui avait été donnée dans le document de 1983. À la lumière des progrès accomplis par les membres du CAD à l'égard de l'établissement de mandats et d'une base institutionnelle, il serait maintenant opportun d'entreprendre un examen approfondi de la structure et des grands thèmes des *Principes directeurs*. Cet examen pourrait tenir compte des tendances actuelles en matière de coopération pour le développement et du champ d'action ouvert par la Conférence mondiale sur les femmes, et en même temps, définir le cadre de référence dans lequel se déroulera la prochaine phase de la mise en oeuvre des politiques de PFD.

5.0 RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Au cours de la période 1992-1994, le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide, en consultation avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, a entrepris l'analyse et l'évaluation globale de l'expérience acquise par le CAD et par ses pays membres dans la mise en oeuvre des politiques de participation des femmes au développement. Cette évaluation globale a été menée dans le cadre d'études portant sur trois thèmes et offrant des points de vue différents sur le processus d'exécution des mesures prises.

L'étude portant sur le premier thème s'intéresse aux travaux collectifs menés par le CAD, dans son rôle de centre d'échanges orientant et stimulant chacun des membres dans l'analyse des questions qui, de leur avis unanime, sont importantes pour la qualité et l'efficacité de l'aide.

L'étude portant sur le deuxième thème analyse l'action de chacun des membres du CAD et les politiques et mesures structurelles qu'ils ont adoptées pour mettre en oeuvre les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*. L'étude a rassemblé des informations sur la portée et la nature des mesures adoptées, sur celles qui, selon les perceptions des donneurs, sont les plus efficaces, et sur les contraintes et obstacles qui en freinent la mise en oeuvre.

L'étude portant sur le troisième thème est axée sur les évaluations en raison de l'importance qu'elles présentent pour déterminer dans quelle mesure les politiques de PFD ont été appliquées et les enseignements qui en ont été tirés. Cette étude s'est appuyée sur un échantillon de rapports d'évaluation portant sur des projets qui ont été achevés entre 1989 et 1993 et analysant les effets directs et indirects de ces projets sur les bénéficiaires. L'évaluation globale a cherché à déterminer dans quelle mesure la processus d'évaluation lui-même, qui est une phase du cycle des projets, a tenu compte des objectifs en matière de PFD, d'une part, et a puisé des indications dans les rapports d'évaluation des projets pour voir comment les objectifs des politiques de PFD avaient été intégrés aux stades de la planification et de l'exécution des projets, d'autre part.

Chacune des trois études thématiques est riche d'informations et comporte des recommandations précises destinées à être examinées par le CAD et ses pays membres. Prises ensemble, ces études montrent à quel point les organismes d'aide se sont inspirés des objectifs assignés par les membres du CAD à leurs politiques de PFD et ont modifié les pratiques d'acheminement de l'aide. Ce rapport de synthèse du Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide avait pour objectif de faire la synthèse des informations et des analyses puisées dans les trois études thématiques afin d'en dégager les principales constatations et d'identifier des considérations stratégiques utiles pour l'avenir. C'est cette synthèse que l'on trouvera ci-après, suivie des recommandations devant être examinées par les membres du CAD.

5.1 Incidence des efforts en matière de PFD sur les politiques et projets d'aide au développement

Les *Principes directeurs* sont l'aboutissement du consensus auquel sont parvenus les membres du CAD sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer la qualité de l'aide en prenant en considération le rôle social et économique des femmes dans les activités de coopération pour le développement. Ils mettent en évidence l'importance de cette question dans *tous* les aspects de la coopération pour le développement. Leur mise en oeuvre devrait donc entraîner des changements de stratégie tant au sommet (décisions) qu'à la base (projets).

Les études thématiques montrent, preuves à l'appui, que les membres du CAD ont déployé d'importants efforts pour honorer leur engagement. Certains d'entre eux ont commencé plus tôt que d'autres et un petit nombre d'entre eux mettent en oeuvre depuis peu de temps seulement des politiques destinées à favoriser la participation des femmes au développement. Tous les membres du CAD ont désormais élaboré des déclarations de principes, fixé des objectifs ou pris des engagements écrits officiels sous une forme ou sous une autre. Nombre d'entre eux ont aussi mis au point des plans d'action, entrepris des ajustements administratifs et fourni des orientations pratiques pour favoriser la mise en oeuvre des engagements pris. Le nombre et la portée des mesures adoptées varient énormément d'un membre à l'autre, mais tous sont passés par une période d'innovation et d'expérimentation dans l'élaboration de politiques, stratégies, mesures administratives, procédures et exécution des projets. Les mesures prises montrent que les questions relatives à la participation des femmes au développement ont désormais acquis leur légitimité aux yeux de tous les membres du CAD.

Les études thématiques ont aussi été examinées afin d'y puiser les éléments concrets qu'elles contiennent sur l'incidence des efforts en faveur de la PFD sur la réflexion engagée au sujet du développement et sur la pratique dans ce domaine. Quatre incidences possibles des politiques de PFD ont été identifiées.

- ***Incidence sur la discussion des politiques de développement et le processus de décision.*** La question de savoir si les engagements pris en matière de PFD ont eu la place qui leur revient dans les débats et le processus de décision concernant les politiques de développement a été analysée à l'aide de la documentation du CAD pour la période de 1985-1992. L'étude des déclarations officielles du CAD, des travaux communs sur diverses questions, des *Principes du CAD pour une aide efficace* et du processus des examens de l'aide par le CAD a montré que les engagements pris en faveur de la PFD suscitent une attention grandissante. On a cependant pu constater aussi que les grands débats pouvaient encore passer sous silence ces engagements et qu'il avait été difficile d'aller au-delà de déclarations relativement sommaires concernant l'importance des contributions des femmes et de leur participation pleine et entière aux initiatives en matière d'aide au développement. Pour recentrer et approfondir le débat, des incitations particulières ont été nécessaires, qui sont venues, dans la plupart des cas, du Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement.

- ***Incidence sur les pratiques des organismes d'aide tout au long du cycle des projets.*** Les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* préconisent en

particulier la mise en oeuvre systématique de mesures en faveur de la PFD tout au long du cycle des projets, y compris aux stades de l'examen préalable, de la planification, de l'exécution et de l'évaluation. Les pays membres ont, à cette fin, mis au point des cadres d'analyse et des lignes directrices pratiques concernant la PFD et assuré la formation du personnel. Il ressort de l'étude des évaluations de projets retenues pour le présent rapport que les engagements pris et les directives à suivre pour encourager la PFD prennent peu à peu une plus large place aux stades de la planification, la conception et l'évaluation des projets, ainsi que dans les divers secteurs où se posent des questions de participation des femmes. Il n'en demeure pas moins que la reconnaissance du rôle que jouent les femmes et l'encouragement à apporter à leur participation n'ont pas toujours été des objectifs poursuivis systématiquement et constamment tout le long du cycle des projets, ou dans tous les secteurs. Rares ont été les analyses selon les sexes, ou celles qui ont été faites sérieusement, aux stades de la conception et de l'examen préalable des projets. Il est rare que les femmes aient été identifiées comme groupe cible. Les projets fondés sur une stratégie claire concernant le statut des femmes sont peu nombreux. Les déclarations d'intention sont légion, mais elles ont eu peu d'effets en l'absence de stratégies précises visant à les mettre en oeuvre; en règle générale, les femmes n'ont pas participé aux projets à moins qu'une place ne leur ait été faite au stade de la planification. Les évaluations elles-mêmes n'ont pas systématiquement abordé ce problème. En outre, les analyses contenues dans les rapports d'évaluation restaient souvent à la surface des choses de sorte qu'elles n'ont guère eu d'incidence sur l'élaboration des politiques et des projets.

- ***Incidence sur les stratégies adoptées dans les projets.*** Les politiques de PFD ont mis en évidence que les femmes jouent un rôle actif dans le développement et qu'il est nécessaire de prendre en considération leur rôle productif dès le stade de la conception des projets. Récemment, l'intégration des femmes au processus de décision a aussi occupé le devant de la scène et ce, afin de mieux tenir compte de leurs besoins et de leurs priorités. L'étude des rapports d'évaluation qui a débouché sur cette évaluation globale donne une idée de l'influence qu'ont pu exercer ces points de vue sur les projets. Il a été décevant de constater que les activités axées en particulier sur les femmes dans les projets constituant l'échantillon sont toujours limitées à leur rôle de femme au foyer et leur rôle procréateur, malgré l'effort considérable qui a été déployé pour démontrer, preuves à l'appui, que les femmes exercent des activités productives et qu'elles se heurtent à des obstacles particuliers lorsqu'il s'agir d'accroître la productivité et la rentabilité de leur travail. Cette prééminence des tâches ménagères qu'accomplissent les femmes dans des projets axés sur d'autres objectifs fait que la part la plus importante des ressources consacrées aux projets ne profite pas aux femmes. Par ailleurs, le principe de la consultation des femmes au stade de la conception des projets pour qu'elles prennent part aux processus de décision est aussi resté lettre morte; les femmes demeurent encore des bénéficiaires passives des activités prévues dans les projets et n'ont pas leur mot à dire dans les décisions concernant le contenu des projets.

- ***Incidence sur les avantages que tirent les femmes de la coopération pour le développement.*** C'est l'incidence des activités d'aide au développement sur les femmes dans les pays bénéficiaires qui, en dernier ressort, permet de déterminer la mise en oeuvre et les effets des politiques de PFD. La principale source d'informations à ce sujet pour les organismes de

développement sont les évaluations de projets. Toutefois, cette évaluation globale a permis de mieux cerner les graves préoccupations décelées dans les évaluations et les informations puisées à cette source. Les évaluations des projets portent généralement sur les résultats plus que sur les effets et les retombées des projets. Les rapports d'évaluation tendent à conclure que les femmes ont bénéficié du projet à partir du moment où elles ont reçu quelques ressources ou profité de quelques services, même si d'autres informations ne laissent aucun doute sur le fait que les ressources destinées aux femmes étaient d'une importance marginale et étaient sans commune mesure avec celles dont ont bénéficié les hommes. Plusieurs donneurs ayant participé à l'examen se sont dit inquiets de constater que si les femmes tirent certains avantages d'un projet, les hommes en tirent beaucoup plus, et que le projet pourrait avoir pour effet d'accentuer les disparités entre hommes et femmes même si, en apparence, il a des retombées sur les femmes. Lorsque les rapports d'évaluation cherchent à déterminer les effets et les incidences des projets, ils se fondent généralement sur des hypothèses générales concernant le rôle des femmes sans s'appuyer sur des données ou des analyses. À l'évidence, il est indispensable de définir des cadres d'analyse et des indicateurs pour évaluer les incidences des projets sur les femmes afin d'orienter les évaluateurs et de déterminer les effets des projets.

5.2 Questions stratégiques à l'intention des hauts responsables

Dans les documents du CAD et dans les déclarations officielles des pays membres, la participation des femmes au développement est une « priorité de développement ». Le CAD autant que les pays membres ont beaucoup fait pour définir un cadre d'action permettant d'atteindre cet objectif. Il n'en demeure pas moins, d'après l'analyse qui précède, qu'il y a loin entre les intentions affichées et leurs incidences réelles sur les politiques et pratiques de l'aide au développement. C'est ce qu'a constaté aussi l'examen des politiques du CAD publié en 1989 : *Coopération pour le développement dans les années 90, Oeuvrer dans les pays en développement en faveur d'un développement équitable et durable*, déclaration selon laquelle « il reste encore à faire en sorte que cette prise de conscience plus aiguë du rôle essentiel des femmes se traduise en actions concrètes », et « il reste beaucoup à faire durant la prochaine décennie pour combler le fossé entre les principes d'action et leur traduction en actes ».

D'après ce qui ressort des études d'évaluation, il faudra, pour combler ce fossé, que les hauts responsables des organismes d'aide accordent une plus grande attention aux conditions à remplir pour que les stratégies de PFD soient couronnées de succès. On a identifié deux questions qui peuvent illustrer dans quelle mesure la PFD a été, en pratique, une priorité du développement : le rapport entre les engagements pris en matière de PFD et les priorités des organismes d'aide, et le niveau de l'investissement consacré à la mise en oeuvre des politiques de PFD.

- ***Rapport entre les engagements en matière de PFD et la planification des priorités et programmes des organismes d'aide.*** Les études d'évaluation montrent que la stratégie générale de développement, l'interprétation des engagements pris en matière de PFD eu égard aux nouvelles priorités de l'aide et aux nouveaux mécanismes d'acheminement, ainsi que les décisions prises sur l'orientation principale des programmes et la répartition des ressources

sont autant de facteurs ayant une incidence sur les possibilités d'atteindre les objectifs en matière de PFD et sur le chemin restant à parcourir.

Un développement axé sur la population. C'est dans la mesure où la *dimension humaine* a été ou non placée au coeur des programmes qu'une différence apparaît entre les politiques de coopération pour le développement qui se sont intéressées au statut de la femme dans la société et les autres. Les tentatives visant à imposer des stratégies axées sur la population dans des secteurs et des projets ayant été définis en fonction d'objectifs techniques ou prévoyant la fourniture de biens ont eu des résultats limités, même si les efforts destinés à encourager la PFD ont vraisemblablement contribué à un recentrage de la réflexion menée dans certains secteurs sur le rôle des communautés locales dans l'exécution des projets et sur la valeur des analyses du contexte social dans lequel sont exécutés les projets. Toutefois, lorsque des programmes concernant des secteurs ou des projets n'ont pas été conçus pour accorder une place prioritaire à la dimension humaine, les engagements pris en matière de PFD ont été difficiles à respecter totalement et les instruments opérationnels n'ont pu être utilisés de façon opportune. Il se pourrait donc que si le développement participatif devenait une priorité pour les membres du CAD, cette évolution positive leur offrirait des possibilités de poursuivre les objectifs visant à accroître la participation des femmes au développement au niveau des projets. L'expérience acquise dans ce domaine montre, toutefois, que les organismes d'aide ont encore d'importants défis à relever pour traduire en actes les notions de développement participatif.

Nouvelles priorités et nouveaux mécanismes. Il a été difficile, pour les décideurs, de donner corps aux engagements pris dans les politiques de PFD en égard aux nouveaux domaines d'activité, en particulier par rapport aux politiques et aux interventions pour lesquelles il n'existe aucun groupe cible direct ou pouvant être désigné immédiatement. C'est ce qui est ressorti, à l'évidence, des stratégies adoptées pour la restructuration économique et des efforts importants qui ont été nécessaires pour que le choix de l'action à engager s'appuie sur des facteurs d'ordre social et sur le principe de la distribution des revenus. Les *Principes du CAD pour l'aide-programme*, en soulignant la nécessité de prendre en considération les différences de statut social entre hommes et femmes montrent que ces questions ont désormais acquis leur légitimité; c'est grâce aux efforts concertés des spécialistes de la condition féminine que ce résultat a pu être obtenu. Les initiatives prises pour encourager la démocratisation et le renforcement des institutions sont deux autres domaines où l'aide pourrait avoir des effets globaux de longue durée, et qui présentent une importance croissante pour les organismes de coopération pour le développement. Ces nouvelles priorités et ces nouveaux mécanismes retiennent de plus en plus tôt l'attention des défenseurs de la cause des femmes, comme il se doit si l'on veut que les questions de PFD soient prises en considération. Toutefois, pour que les cellules chargées de la PFD puissent donner l'impulsion nécessaire et agir de façon cohérente et efficace, les organismes d'aide devront mettre en place les structures, le personnel et les ressources financières dont elles ont besoin pour jouer ce rôle de catalyseur.

Choix concernant les programmes et la répartition des ressources. Des choix opérés, au niveau des programmes, dans la répartition des ressources entre les divers secteurs et au sein

des secteurs dépendent aussi les possibilités de mettre en oeuvre les politiques de PFD. Les décisions concernant le montant relatif des investissements dans l'enseignement primaire et secondaire en sont un exemple. Il ne semble pas que les décisions concernant la formulation des programmes et la répartition des ressources aient pris en considération la mise en oeuvre des politiques de PFD, bien qu'il soit peut-être plus efficace et pratique de déterminer les objectifs, buts et mesures de responsabilisation dans le cadre d'un programme plutôt que d'un projet en matière de PFD.

- ***Investissement dans la PFD.*** Les organismes d'aide ont affecté des ressources spécifiquement à la mise en oeuvre des politiques de PFD selon deux modalités principales : l'investissement dans les ressources humaines pour en relever les compétences en matière de PFD et la création de fonds d'affectation spéciale pour soutenir les initiatives en faveur de la PFD.

  Personnel et compétences en matière de PFD. Dans les organismes d'aide de tous les membres du CAD, une partie des effectifs doit assumer des responsabilités en matière de PFD, mais ces agents ne représentent généralement qu'une faible proportion de l'effectif total. La plupart de ces organismes ont cherché principalement à assurer à leur personnel une formation et à leur fournir des instruments techniques, partant de l'hypothèse que tout le personnel, après avoir pris connaissance des problèmes et s'il dispose de lignes directrices pratiques, pourrait agir (et agirait) de façon efficace pour mettre en oeuvre les politiques de PFD. Toutefois, même les donneurs qui ont engagé depuis longtemps des politiques de PFD se préoccupent du manque de connaissances et de compétences du personnel des organismes d'aide. Les rapports d'évaluation sur lesquels s'appuie la présente évaluation globale montrent aussi que, pour engager une action efficace, le personnel doit être particulièrement compétent pour l'exécution et l'évaluation des projets. Il en ressort que la capacité d'interpréter les objectifs assignés à la politique de PFD, et de les atteindre relève de mécanismes beaucoup plus complexes qu'il n'avait été prévu au départ; aussi est-il nécessaire de revoir la répartition des ressources afin de former des spécialistes des problèmes concernant la participation des femmes ou de la condition féminine pour qu'ils interviennent dans l'élaboration des politiques et des projets.

  Fonds d'affectation spéciale. La majorité des membres du CAD ont vu dans l'affectation spéciale de fonds du budget ordinaire à des activités novatrices ou dans l'utilisation de ces fonds pour encourager de nouvelles activités, un moyen efficace de mettre en oeuvre les politiques de PFD. D'autres membres ont souligné que l'absence de ces fonds ou leur insuffisance fait obstacle à la mise en oeuvre de ces politiques.

5.3 Renforcement des orientations du CAD dans le domaine de la PFD

Les principaux instruments ou mécanismes que le CAD utilise pour donner des orientations aux pays membres en matière de PFD sont au nombre de trois : les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*, le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes et des mécanismes de suivi, comme les rapports périodiques préparés sur la mise en oeuvre des *Principes directeurs* et l'évaluation globale de la mise en oeuvre des politiques

de PFD dans le cadre du processus des examens de l'aide. Au sein du CAD, le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement joue un rôle pilote dans la mise au point, l'évaluation et l'actualisation de ces mécanismes. Les études d'évaluation ont permis d'identifier un certain nombre de préoccupations que suscitent les orientations données par chacun de ces mécanismes et qui doivent retenir l'attention du Groupe d'experts.

- *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement.* Les *Principes directeurs* ont été adoptés en 1983 puis révisés en 1989 et devraient de nouveau l'être à la suite de la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995. Dans leur forme et dans leur contenu actuels, ces *Principes directeurs* reflètent les diverses étapes de leur élaboration. L'importance qu'ils accordent à la définition de mandats, aux pratiques et aux procédures s'explique par la recherche de leur légitimité et le souci de mettre en place la base institutionnelle sur laquelle se sont appuyés les premiers efforts en faveur de la PFD. Mais les révisions successives des Principes ont ôté de sa cohérence au document. Une révision approfondie à la lumière des études d'évaluation serait l'occasion de clarifier les principes de base et de restructurer et rationaliser les orientations données. La révision du texte pourrait porter en particulier sur les points suivants : reformuler les principes et les objectifs de façon à indiquer clairement aux organismes de coopération pour le développement ce qu'ils doivent s'efforcer d'obtenir à l'aide des politiques de PFD; préciser la terminologie utilisée dans ce domaine; déterminer si les approches globales sont adaptées à la prochaine phase de mise en application des politiques de PFD; définir les conditions à remplir au niveau des projets; revoir les orientations sur les consultations prévues entre femmes des pays bénéficiaires et femmes des pays donneurs au sujet des stratégies de PFD.

- *Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes.* Le Système de notification statistique a été conçu pour mesurer l'effort que font les pays membres pour mettre en oeuvre des politiques de PFD à partir de l'identification, dans les engagements de ressources des organismes d'aide, de la part qui est sensiblement orientée vers les objectifs en matière de PFD. Cette solution, de caractère expérimental et novateur, a été difficile à appliquer. Le système devra être de nouveau affiné afin de pouvoir produire des données comparables et d'être une composante efficace de la notification statistique et du dispositif de suivi du CAD.

- *Suivi des progrès.* Le CAD a contribué au suivi de la mise en application des politiques de PFD en publiant des rapports périodiques sur la mise en oeuvre des *Principes directeurs*, en mettant au point le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes et en assurant le suivi de l'application des politiques de PFD dans le cadre du processus des examens de l'aide. À ce jour, la plupart des initiatives prises pour améliorer le suivi et les méthodes le plus souvent retenues ont été axées sur le contenu des projets et les efforts faits. Le CAD pourrait beaucoup faire en s'efforçant d'attirer davantage l'attention sur les effets et les conséquences que peuvent avoir différentes stratégies au niveau des projets et au niveau des organismes d'aide, et de définir à ces fins des cadres d'analyse et des indicateurs.

5.4 Recommandations

Pendant plus d'une décennie, les travaux que les membres du CAD ont menés collectivement ont donné un élan vigoureux à l'adoption de politiques axées sur les femmes puis à l'évolution des pratiques des organismes d'aide. L'examen de la politique du CAD publié en 1989 sous le titre *La coopération pour le développement dans les années 90, Oeuvrer avec les pays en développement en faveur d'un développement équitable et durable*, déclare que la priorité, pour les années 90, « est de faire en sorte que cette prise de conscience plus aiguë du rôle essentiel des femmes se traduise en actions concrètes ». Il est demandé de redoubler d'efforts pour « combler le fossé entre les principes d'action et leur traduction en actes... ». L'objectif des études d'évaluation et de ce rapport de synthèse est de faciliter ce processus.

L'un des grands enseignements de l'expérience acquise à ce jour est que le défi est beaucoup plus complexe qu'on ne le pensait à l'origine. Il est désormais évident que la coopération pour le développement ne peut avoir des résultats positifs pour les femmes que si les organismes de coopération pour le développement, au plus haut niveau, et les stratégies à long terme accordent à ce problème droit de cité. On trouvera dans les diverses études thématiques des recommandations spécifiques devant permettre de prendre des initiatives et d'orienter les politiques et les actions des membres du CAD dans le domaine de la PFD; d'autres recommandations encore portent sur le processus d'évaluation. Les recommandations contenues dans ce rapport de synthèse du Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide mettent en évidence les importants problèmes qu'a permis de dégager cette évaluation globale.

1. L'égalité des sexes comme objectif stratégique global

C'est après avoir constaté que les disparités entre hommes et femmes n'avaient pas été prises en considération dans les projets de développement, et ce, au détriment des femmes et de l'efficacité des projets, que l'on a commencé à adopter des mesures destinées à favoriser la participation des femmes aux activités de coopération pour le développement. L'intérêt porté au statut des femmes et à leur rôle dans le processus de développement a montré que les inégalités entre hommes et femmes ont des conséquences pour le processus de développement dans son ensemble. Il est désormais admis que l'inégalité des sexes est un obstacle fondamental au développement économique et social.

La politique officielle du CAD, énoncée dans les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement*, implique l'engagement de parvenir à l'égalité des sexes sans toutefois en faire un objectif clair. Comme il est envisagé de réviser les *Principes directeurs* après la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995, le moment est venu de préciser que l'égalité des sexes est un objectif stratégique à long terme des efforts de coopération pour le développement. Cette assertion indiquerait clairement vers quel *objectif* doivent tendre les efforts que déploient les organismes de coopération en faveur de la PFD. Elle permettrait aussi de mettre en conformité les politiques fondamentales des organismes de coopération pour le développement avec les engagements souscrits tant par les membres du CAD que par leurs partenaires pour le développement, par exemple dans le cadre d'instruments comme les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi* et la *Convention des*

Nations Unies pour l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que d'autres accords sur les droits humains. Elle irait aussi dans le sens des objectifs stratégiques qui doivent être examinés par la communauté mondiale à la Conférence de 1995. Cette dernière offre un cadre permettant d'identifier les questions de fond qui se posent afin d'aider le CAD et chacun de ses membres à orienter leurs efforts et leurs ressources à moyen terme.

Le CAD pourrait :

- Préciser le principe fondamental visant à inclure les questions concernant les femmes dans la coopération pour le développement : sachant que l'égalité des sexes est à la fois un indicateur et une condition préalable du développement économique et social, l'un des objectifs stratégiques à long terme des organismes de coopération pour le développement est de contribuer à l'égalité des sexes.

- Déterminer, en fonction des objectifs stratégiques formulés en vue de la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995 et dans les accords internationaux déjà en vigueur, les questions de fond qui pourraient être incluses en priorité dans les objectifs de la coopération pour le développement au cours des cinq à dix prochaines années. (Les grandes questions stratégiques qui seront examinées à la Conférence de 1995 sont les suivantes : partage du pouvoir de décision entre hommes et femmes, droits des femmes, autonomie économique des femmes, accès des femmes à des services d'éducation et de formation et des services de santé de qualité qui répondent à leurs besoins.)

2. *Renforcer les stratégies institutionnelles pour parvenir à l'égalité des sexes*

Pour combler le fossé entre les politiques adoptées et leur traduction en actes, il faudra accorder une plus grande attention à la façon dont les organismes de coopération pour le développement respectent les engagements pris au niveau institutionnel.

Il ressort des études d'évaluation que, malgré les intentions affichées et le nombre élevé de mesures prises par la plupart des organismes donneurs, les politiques de PFD ne sont pas toujours mises en oeuvre. L'engagement personnel reste un puissant aiguillon pour les agents. La plupart des avancées peuvent être inscrites au crédit des cellules et conseillers spécialisés de PFD. Pour définir des stratégies plus générales, les membres du CAD pourraient envisager de s'inspirer de celles dont l'efficacité a été soulignée dans les études d'évaluation et agir pour surmonter les principaux obstacles identifiés. Les instruments qui permettent réellement d'influer sur les stratégies opérationnelles sont les suivants : élaboration de cadres d'analyse, formation, appui technique, fonds consacrés à la PFD et sélection des projets en fonction des actions en faveur des femmes. Les obstacles à la mise en oeuvre des politiques sont les suivants : insuffisance des mesures de responsabilisation, ressources limitées, absence d'instruments opérationnels dans les nouveaux domaines d'action et insuffisance des compétences en matière de PFD.

Les membres du CAD pourraient prendre les engagements suivants :

- Préciser les *responsabilités* des divers acteurs des ministères ou des organismes d'aide (hauts responsables, cellules chargées de la PFD, unités de décision et de planification, gestionnaires de programmes, membres du personnel) chargés de l'élaboration et de l'exécution des politiques, et dans quelle mesure chacun sera tenu pour *responsable* des tâches qui lui incombent.

- Définir des objectifs mesurables pour orienter la planification des programmes et servir de référence à l'évaluation des progrès.

- Intégrer le point de vue respectif des hommes et des femmes aux nouveaux domaines d'intervention et programmes, ainsi qu'aux nouveaux mécanismes d'acheminement de l'aide dès les premiers stades de la formulation, et accorder une attention particulière à l'aide hors projet, au renforcement des capacités des principales institutions nationales et à des mécanismes d'acheminement de l'aide en rapport avec les résultats obtenus.

- Affecter des ressources en personnel suffisantes, notamment des spécialistes de la condition féminine, pour qu'ils prennent part à l'élaboration des politiques et à la planification, et assurent les concours techniques voulus aux projets, tant au siège que sur le terrain, outre la formation de base devant être dispensée au personnel non spécialiste sur les questions d'inégalité entre hommes et femmes.

- Affecter des ressources financières au soutien de l'innovation et de l'expérimentation dans les domaines de la gestion, de l'exécution et de l'évaluation des programmes et projets.

3. *Renforcement des partenariats de développement pour parvenir à l'égalité des sexes*

Les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi*, adoptées en 1985 et devant être actualisées et approfondies en vue de la définition des objectifs stratégiques qui seront examinés à la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995, constituent un programme d'action commun pour les membres du CAD et les pays bénéficiaires de l'aide. Les objectifs de l'action gouvernementale, dans la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, que de nombreux membres du CAD et leurs partenaires pour le développement ont ratifiée, peuvent aussi être un point de départ à l'élaboration d'un programme d'action commun.

Les membres du CAD pourraient coopérer avec divers partenaires potentiels pour atteindre l'objectif de l'égalité des sexes. Nombre de gouvernements de pays en développement ont défini à l'égard des femmes ou de l'égalité des sexes des politiques ou des objectifs précis. Il arrive de plus en plus souvent que des ministères sectoriels aient à intégrer dans leur programme les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes. La plupart des pays en développement ont créé des services gouvernementaux chargés des questions féminines

(souvent qualifiés de dispositif national pour les questions féminines) qui permettent au gouvernement de ces pays de faire une plus large place aux femmes et de répondre aux intérêts et besoins de celles-ci lorsque des décisions sont prises. Les organisations et les réseaux d'associations féminines qui se multiplient peuvent faire connaître plus clairement les revendications féminines. Les centres d'étude et recherche sur les femmes dans les pays en développement définissent des principes théoriques qui s'enracinent dans l'histoire, et dans la situation économique et culturelle de leur propre pays.

Un dialogue plus large entre femmes du Sud et entre femmes du Nord et femmes du Sud permettrait par ailleurs de définir des lignes d'action communes et de renforcer les partenariats. L'exemple d'une méthode novatrice ayant permis de renforcer ce dialogue est l'Initiative visant à faciliter les préparatifs de la Conférence de Beijing, lancée par le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, afin d'encourager la constitution de réseaux par des femmes à l'intérieur des régions et entre régions en vue de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes qui doit se tenir en 1995.

Pour apporter leur concours aux partenariats de développement constitués avec des gouvernements et avec des femmes des pays en développement, les membres du CAD pourraient prendre l'engagement de redoubler d'efforts pour :

- Encourager les gouvernements nationaux à élaborer des documents d'orientation sur le statut des femmes afin de l'intégrer au dialogue sur les mesures à prendre, comme ils le font désormais pour des secteurs comme l'environnement.

- Encourager les gouvernements nationaux à renforcer la représentation des services chargés des questions féminines dans le dialogue sur les mesures à prendre, la planification conjointe de projets et les évaluations globales des activités de coopération pour le développement.

- Prendre des initiatives visant à renforcer les capacités des ministères sectoriels afin de répondre aux besoins tant des hommes que des femmes et de lever les obstacles aux stades de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes.

- Prendre des initiatives afin de renforcer les services gouvernementaux chargés des questions féminines et leur influence ainsi que les organisations non gouvernementales oeuvrant pour l'égalité des sexes.

- Stimuler les contacts et les échanges entre les organisations féminines aux niveaux régional et international, et entre les associations dans les pays donneurs d'aide et les pays bénéficiaires afin de leur permettre de mieux se comprendre mutuellement.

- Consulter les services gouvernementaux pour les questions féminines et les associations féminines extérieures aux gouvernements lors de la définition des objectifs et des grandes orientations des politiques des donneurs concernant les femmes, et lors de l'évaluation des effets et de l'efficacité de ces mesures.

4. *Redéfinir le rôle du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement*

Le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement a beaucoup fait pour focaliser l'attention des travaux du CAD sur la question du statut des femmes. Les travaux du Groupe d'experts ont en outre eu une incidence considérable sur les politiques et les programmes d'aide de chacun des membres. Il ressort clairement des études d'évaluation que ce rôle de catalyseur reste indispensable au sein du CAD et que le Groupe d'experts doit aussi continuer à être un lieu de concertation des membres au sujet des initiatives concernant la PFD.

Le CAD pourrait :

- Demander au Groupe d'experts de réviser les *Principes directeurs sur la participation des femmes au développement* pour que la version révisée puisse être examinée à la réunion à haut niveau qui se tiendra après la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995. La révision des *Principes directeurs* doit consister à examiner de façon approfondie leur structure et leur contenu et à proposer un ensemble de principes pouvant donner des orientations au niveau des politiques et des programmes comme à celui des projets. La révision doit aussi tenir compte des objectifs stratégiques qui seront adoptés à la Conférence de 1995.

- Demander au Groupe d'experts, en concertation avec le Groupe de travail sur les problèmes statistiques et le Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide, d'entreprendre les études nécessaires pour définir plus nettement les méthodes permettant de suivre l'exécution des mesures en faveur de la PFD et les effets de l'aide au développement sur la situation des femmes. Le Groupe d'experts devrait en particulier examiner les problèmes que pose le Système de notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes, mettre au point un cadre d'analyse et des indicateurs pour évaluer la place faite aux questions de PFD dans l'aide au développement, et définir un cadre d'analyse et des indicateurs permettant de déterminer dans quelle mesure les organismes d'aide au développement mettent en oeuvre les politiques de PFD.

- Revoir le mandat et les ressources du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement pour que celui-ci puisse s'acquitter de la mission qui vient d'être définie et mener les recherches nécessaires sur les politiques pour intervenir de façon efficace dans les débats du CAD.

Thème I : Prise en compte, dans les travaux du CAD, des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

En adoptant les Principes directeurs sur la participation des femmes au développement en 1983, le Comité d'aide au développement (CAD) reconnaissait que l'émancipation des femmes se posait comme un problème important et bien distinct dans le processus de développement. Les membres se sont engagés à traduire ces Principes directeurs en actes et à inscrire la participation des femmes au développement à l'ordre du jour de leurs préoccupations communes.

Depuis, dix années se sont écoulées et il s'agit aujourd'hui de savoir s'il y a eu effectivement adoption de politiques, de mesures et d'instruments se rapportant expressément au statut social des hommes et des femmes, si ceux-ci font l'objet d'une application concrète et s'ils produisent les effets escomptés pour les femmes des pays en développement. Ces questions peuvent être posées à chacun des membres du CAD pris séparément, mais elles peuvent aussi être soumises au CAD en tant que collectif. C'est la dimension collective qui a été retenue dans l'étude. Le Comité d'aide au développement est destiné à jouer le rôle d'un cadre d'échange dans lequel les pays industrialisés puissent remettre en question les efforts d'aide au développement des uns et des autres pour s'inviter mutuellement à les renforcer. C'est dans ce sens que le CAD est supposé contribuer à l'amélioration des politiques et programmes d'aide de ses membres. La grande question que soulève notre étude est de savoir si le problème du rôle des femmes dans le développement a été intégré dans l'enjeu de ce débat et de quelle façon. Ou bien, pour reprendre les termes qui définissent l'objet de notre étude, le but est de déterminer dans quelle mesure les considérations relatives au statut social des hommes et des femmes ont été prises en compte dans les travaux du CAD.

PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT ET STATUT SOCIAL DES HOMMES ET DES FEMMES

L'emploi de l'expression « statut social des hommes et des femmes » dans le titre de l'étude et dans la définition de son objet n'est pas sans poser quelques difficultés. Le CAD parle le plus souvent de « participation des femmes au développement » mais, depuis quelques années, il est fréquent d'évoquer aussi, à travers des expressions et termes divers, le statut social des hommes et des femmes. Cette dimension mérite en effet d'être distinguée, ce que nous avons fait dans cette étude.

L'expression « participation des femmes au développement » recouvre l'idée de la promotion des femmes dans le processus de développement. Elle date du début des années 70 et n'a cessé d'être utilisée depuis, soit avec une connotation spécifique, soit dans son sens premier et courant. Dans le premier cas, elle signifie, en peu de mots, que les femmes représentent la tranche de revenu la plus basse et la plus lente à progresser, et qu'il faut déployer pour elles des efforts particuliers, c'est-à-dire faire en sorte qu'elles bénéficient d'un traitement égal dans tous les domaines et que leur productivité et leur revenu augmentent. Cette conception fait peu de cas de l'origine des problèmes que connaissent les femmes. On estime en général que laisser celles-ci en dehors du processus de développement constitue une fâcheuse erreur, qui peut être corrigée si on leur permet de sauter dans le train en marche de la croissance économique et de la modernisation.

La notion de « statut social » renvoie aux caractéristiques respectives des hommes et des femmes telles qu'elles sont définies par la société, lesquelles sont déterminées par des facteurs historiques, économiques, religieux, culturels et ethniques. Du fait de cette distinction, hommes et femmes font dans la vie des expériences différentes et ont des connaissances, des perspectives et des priorités différentes. Ingérer la notion de statut social dans la planification du développement revient à prendre en compte les causes de la situation d'infériorité qui est celle des femmes dans la société et les formes qu'elle revêt, l'inégalité des femmes par rapport aux hommes et les relations de pouvoir qui sont en jeu. Une analyse effectuée dans l'optique du statut social des deux sexes met l'accent sur le contexte dans lequel s'inscrivent les difficultés auxquelles les femmes sont confrontées et souligne la nécessité de procéder à cet égard à des changements dans la société, ainsi que de donner aux femmes les moyens de maîtriser ce processus.

Nous avons surtout parlé dans le rapport de « participation des femmes au développement » car c'est l'expression officielle du CAD. Cela ne signifie pas que celle-ci porte toujours la connotation spécifique précédemment évoquée. Le sens dans lequel elle est employée ici reflète aussi son usage le plus courant. Il n'a été fait mention du statut social des hommes et des femmes que lorsque l'analyse l'exigeait, ou lorsqu'il fallait préciser, par exemple, que les données s'y rapportaient.

TRAVAUX DU CAD

Les travaux du CAD sont très variés. Certains d'entre eux reflètent le point de vue collectif du CAD dans sa fonction de cadre d'échange, comme les déclarations d'orientation et les principes, lignes directrices et bonnes pratiques. D'autres ont pour but d'encourager et de soutenir l'action des membres dans des domaines particuliers. C'est le cas des réunions que le CAD consacre à des questions d'actualité et aussi, dans une certaine mesure, des activités de certains groupes d'experts et groupes de travail. Les travaux statistiques et les examens de l'aide permettent d'étudier de façon suivie les résultats des efforts d'aide des membres. Dans notre étude, ont été analysées les catégories de travaux suivantes :

- Documents d'orientation
- Vues d'ensemble présentées par le président dans les rapports annuels du CAD
- Principes, lignes directrices et bonnes pratiques
- Examens de l'aide
- Notification statistique
- Travaux sectoriels
- Activités des groupes de travail et des groupes d'experts

La méthode employée a principalement consisté en une analyse du contenu des documents, qui a été complétée par des entretiens avec le Secrétariat du CAD, des membres du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement et des délégués auprès du CAD.

CADRE DE L'ÉVALUATION

Le cadre de l'évaluation a été défini à partir des Principes directeurs sur la participation des femmes au développement et du mandat du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, mais aussi dans l'esprit des Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme. Tirant de ces documents les éléments les plus pertinents pour l'examen des travaux du CAD, nous avons élaboré le cadre suivant :

a) Les documents du CAD, les rapports du Président du CAD et l'analyse sectorielle reconnaissent-ils qu'il est important d'assurer la pleine participation des femmes au processus de développement, considérant celles-ci comme une ressource précieuse pour le développement, et surtout comme des acteurs susceptibles de profiter au maximum des avantages qu'il produit?

b) Le CAD a-t-il examiné les conséquences possibles des efforts de ses membres pour les hommes et les femmes dans tous les domaines et pour toutes les catégories d'aide? Ces efforts sont-ils orientés vers l'action et renforcés grâce à une définition plus précise des objectifs?

c) Le Secrétariat du CAD est-il en mesure de comprendre les problèmes liés au statut social des hommes et des femmes et de les intégrer dans ses activités courantes? S'emploie-t-il activement à les faire figurer dans le mandat des consultants auprès du CAD? Le Secrétariat a-t-il organisé un programme de formation pour permettre à son personnel et aux membres des délégations permanentes de comprendre les politiques appliquées par les membres du CAD en faveur de la participation des femmes au développement?

d) Le CAD a-t-il contribué à l'élaboration de données ventilées par sexe en adoptant pour ses membres de nouvelles méthodes de notification statistique?

e) A-t-on effectué des études et travaux de recherche qui mettent en relief les relations entre hommes et femmes, en privilégiant leurs aspects dynamiques du point de vue socio-économique et sans se limiter à décrire les femmes comme un groupe homogène?

f) Le CAD a-t-il coordonné des travaux de recherche entrepris par ses membres et informé ceux-ci dans leur ensemble au sujet des activités de recherche importantes, des politiques, des lignes directrices, des questionnaires, des évaluations et des actions de formation concernant la participation des femmes au développement?

g) Le CAD a-t-il appliqué les Principes directeurs lors du processus des examens de l'aide?

CONCLUSIONS

Nous référant à ce cadre, nous avons procédé à l'analyse des travaux du CAD. Les conclusions générales que nous en avons tirées se rapportent principalement à ce cadre. Au lieu de considérer chacun des huit points séparément, nous les avons classés en quatre groupes : les points a), b) et e) sont traités ensemble car ils concernent tous trois les documents du CAD; ensuite, les conclusions relatives au point d) - notification statistique - et au point g), qui touche aux examens de l'aide, sont présentées séparément; enfin, les points c) et f), qui ont pour objet les acteurs et les efforts déployés, sont étudiés ensemble. Dans le texte ont été incorporées des recommandations qui sont imprimées en italiques afin d'être distinguées du reste.

Documents du CAD

• La place qui a été faite aux problèmes concernant les femmes est assez satisfaisante, nombre de documents du CAD en ayant fait état. Il en a été question dans la plupart des notes d'orientation et des vues d'ensemble présentées par le Président, de même que dans la moitié des principes, lignes directrices et bonnes pratiques; en outre, dans la majeure partie des documents destinés aux réunions du CAD sur des thèmes d'actualité, il a été reconnu qu'il était important d'associer les femmes au processus de développement. Le sujet n'a pas été évoqué uniquement à propos des domaines et des catégories d'aide qui intéressent les femmes de façon évidente, comme la santé ou l'approvisionnement en eau potable, mais il a aussi été mentionné dans des documents tels que les Principes pour l'aide-programme et lors de débats concernant l'ajustement structurel et le développement urbain. En revanche, les considérations relatives à la participation des femmes au développement sont absentes de quelques documents où il aurait été utile d'en faire état, comme les Principes pour l'évaluation de l'aide au développement. Le Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide a expliqué à ce sujet que le caractère technique de ces principes ne permettait pas de faire mention de problèmes sectoriels ou de thèmes particuliers. Pourtant, des études effectuées antérieurement par ce Groupe d'experts ont montré que lors des évaluations, il était peu souvent question des femmes, ce qui a conduit le Groupe à signaler, dans son Recueil des pratiques et expériences, que le fait de ne pas tenir compte des femmes, ou des individus en général, dans les

évaluations pouvait avoir de graves conséquences pour la viabilité du développement. Il est donc regrettable que les Principes pour l'évaluation de l'aide au développement ne donnent aucune instruction quant à la façon de traiter ce sujet.

• La manière dont il est fait état des problèmes concernant les femmes est variable, ce qui est tout à fait logique, les documents considérés n'étant pas de même nature.

Les documents d'orientation de 1985 et 1989 du CAD abordent l'un et l'autre la question de la participation des femmes au développement. Le second, intitulé « Coopération pour le développement dans les années 90 », traite le sujet de façon assez approfondie tenant compte ainsi de la priorité centrale définie pour les années 90 qui est de « faire en sorte que cette prise de conscience plus aiguë du rôle essentiel des femmes se traduise en actions concrètes ». Les vues d'ensemble présentées par le Président font généralement mention de la participation des femmes au développement, celle de 1987 lui accordant le plus de place. Les autres vues d'ensemble effleurent le sujet à propos d'autres questions.

Les documents destinés à la réunion à haut niveau parlent de la participation des femmes au développement de façon brève et en termes généraux, évoquant le problème souvent pour signaler d'autres domaines qui méritent une attention particulière. Le communiqué de presse reprend d'ordinaire, sous une forme plus synthétique, le passage consacré à la participation des femmes au développement dans l'exposé des problèmes. Quant au contenu, il est question le plus souvent de l'importance du rôle des femmes dans le développement et de la nécessité de renforcer leur participation.

Si les principes et les bonnes pratiques parlent de la participation des femmes au développement, c'est généralement à propos des procédures, par exemple pour insister sur la nécessité de mettre les femmes à contribution, de renforcer leur participation, de recueillir des données concernant expressément les deux sexes et d'effectuer une analyse de leur statut social au cours du processus de planification. Cette démarche est généralement conforme à la nature des principes en question. Peut-être les bonnes pratiques concernant l'environnement auraient-elles pu en dire davantage au sujet de la relation spéciale que les femmes des pays en développement entretiennent avec l'environnement, ce qui aurait expliqué pourquoi il est nécessaire de tenir particulièrement compte de leurs intérêts dans les programmes consacrés à l'environnement.

Dans le cas des réunions du CAD consacrées à des thèmes d'actualité, des documents séparés ont été élaborés sur les problèmes touchant les femmes dans l'optique du thème considéré. C'est une formule qui est appliquée de plus en plus depuis quelque temps et qui a permis de produire plusieurs textes de qualité. Quand on compare les travaux effectués sur la participation des femmes au développement pour les réunions du CAD avec les conclusions de ces réunions, il est fréquent que celles-ci ne contiennent qu'une phrase type sur l'importance de la contribution des femmes. Cette constatation a été faite aussi bien lorsque les travaux présentés sur la participation des femmes au

développement ont été peu importants que quand il s'est agi d'un effort d'envergure. Cela signifie qu'à mesure que se déroule la réunion, la spécificité et les divers aspects des problèmes que connaissent les femmes dans le domaine considéré sont perdus de vue. On peut citer, à titre d'exemple, les travaux consacrés à la participation des femmes au développement en vue des réunions sur l'ajustement structurel, l'agriculture et le développement participatif. Mais il est des cas où le sujet a été traité de manière satisfaisante, comme les réunions que le CAD a tenues respectivement en 1991 sur les microentreprises et le secteur non structuré, et en 1992 sur l'éducation de base. Ainsi, lors de cette dernière réunion, l'investissement dans l'éducation des jeunes filles et des femmes a constitué un thème important de l'ordre du jour et du débat. Il a en effet été reconnu que dans le domaine de l'éducation, il était primordial de tenir compte des problèmes posés par le statut social des hommes et des femmes.

• Les arguments en faveur de la participation des femmes au développement se rapportent principalement à l'équité et à l'efficience. Les tenants de l'équité estiment que les femmes devraient avoir les mêmes chances que les hommes dans le processus de développement, tandis que d'après ceux qui se préoccupent de l'efficience, le potentiel productif que représentent les femmes est nécessaire au progrès économique et social et doit être exploité. Les deux points de vue s'accordent avec celui qui est exprimé dans les principes directeurs, selon lesquels les femmes devraient être considérées « comme une ressource pour le développement et, plus spécialement, comme des acteurs ayant plein accès aux avantages procurés » [voir alinéa a) du cadre d'évaluation]. On peut considérer que cette approche privilégie l'optique de la participation des femmes au développement.

Il semble que les documents examinés tendent à faire une place importante à l'analyse des problèmes touchant au statut social des femmes et des hommes, ce qui traduit la reconnaissance du fait que les conditions socio-économiques n'ont pas la même incidence sur les unes et les autres en raison du rôle différent qui est assigné à chaque sexe et du caractère conflictuel de leurs relations. Cette constatation a été faite à propos de certains des principes et bonnes pratiques (concernant l'aide-programme et l'environnement) et de travaux sectoriels récents. Elle va également dans le sens des principes directeurs qui appellent à être particulièrement attentif aux « aspects dynamiques des relations entre les sexes dans un contexte socio-économique donné ». [Alinéa e) du cadre d'évaluation].

• Le degré même d'intégration des considérations relatives aux femmes dans les documents et réunions mérite examen.

Les documents considérés ont fait une large part aux problèmes concernant les femmes, ce qui témoigne d'un degré élevé d'intégration de ces problèmes. Dans plusieurs cas, la manière d'aborder la question de la participation des femmes au développement était tout à fait pertinente et propre à stimuler l'intérêt. Mais dans d'autres cas, le sujet était traité de façon superficielle et vague. Si important qu'il puisse être de faire état de cette question dans divers types de documents et de l'inscrire à l'ordre du jour des réunions du CAD, si elle est trop souvent évoquée uniquement parce que l'on se sent obligé de le faire, le résultat obtenu sera contraire au but recherché. *La question de*

la participation des femmes au développement mérite mieux qu'une place symbolique sur l'éventaire des préoccupations. Il faut éviter de se dire « nous avons oublié de parler des femmes, si on en glissait quelques mots dans le paragraphe 14 », mais plutôt s'efforcer de faire de la question du statut social des hommes et des femmes une considération essentielle pour le problème étudié. Si ce n'est pas possible, mieux vaut ne pas en faire état du tout.

• D'aucuns se demandent si l'intégration du problème de la participation des femmes au développement n'a pas été plus loin que l'objectif visé, ce qui aurait fini par le noyer quelque peu. Si sa prise en compte est satisfaisante, on constate en même temps qu'aucune réunion sectorielle formelle du CAD ne lui a été expressément consacrée. Il est devenu avec les années un thème surajouté qui vient se greffer sur les thèmes principaux des réunions. Il n'a constitué un grand sujet de discussion que dans le cadre des réunions du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement. La seule et unique réunion formelle du CAD sur la question a eu lieu il y a presque 20 ans, en 1975. *Il conviendrait d'envisager l'organisation d'une réunion du CAD en vue de préparer la Conférence de 1995 des Nations Unies sur les femmes, ainsi que d'une réunion ministérielle sur le statut social des hommes et des femmes et le développement qui rassemblerait les ministres chargés de la coopération pour le développement et des droits des femmes.*

Notification statistique

• Le système adopté par le CAD pour la notification statistique des activités en faveur de la participation des femmes au développement a beaucoup favorisé l'élaboration de données ventilées par sexe dans les pays membres. Il y a une dizaine d'années, aucune des statistiques transmises au CAD ne portait expressément sur le sujet. Aujourd'hui, de nombreux membres communiquent des données détaillées pour les tableaux CAD 5, 9 et 10 et dans le cadre du Système de notification des pays créanciers.

• En ce qui concerne le tableau CAD 5, une méthode intéressante a été élaborée et mise en application en 1989 pour la notification statistique des « activités d'aide axées sur les femmes ». Selon le principe essentiel auquel obéit cette méthode, dès lors qu'un projet répond aux critères d'identification des activités en faveur de la participation des femmes au développement, la totalité des ressources engagées au titre de ce projet peut être comptabilisée sous la rubrique relative à la participation des femmes au développement dans le système de comptabilité statistique. Conçus pour distinguer les projets en faveur de la participation des femmes au développement des autres, ces quatre critères sont fondamentalement axés sur l'orientation, mais une orientation qu'il n'était pas courant de voir figurer dans les programmes d'aide des membres du CAD à l'époque de leur adoption. Par conséquent, cette méthode avait alors une double finalité : elle devait servir d'outil de notification statistique en même temps que d'instrument de sensibilisation aux problèmes concernant la participation des femmes au développement aux stades de la conception et de la mise en oeuvre des projets. Ce double rôle a été à la fois bénéfique et pesant. Bénéfique car il a permis de révéler au grand jour l'absence de politique en faveur de la participation des femmes au développement dans

la majorité des organismes d'aide, et encouragé ces derniers à prendre rapidement les dispositions requises. Les critères leur ont servi d'indicateurs de l'orientation à donner à la politique et au programme qui s'imposaient dans ce domaine. Il a été pesant à cause de la complexité de la méthode. Celle-ci introduisait, dans la notification statistique, des éléments qui n'avaient pas encore été éprouvés dans d'autres domaines d'action. De ce fait la notification a revêtu dans la pratique un caractère très subjectif et très partial.

• À l'heure actuelle, les activités de notification statistique concernant les femmes présentent des insuffisances. Elles sont en retard par rapport aux autres activités de notification statistique du CAD car elles ne sont pas encore à même de satisfaire aux conditions essentielles du bon fonctionnement du système statistique, c'est-à-dire d'assurer une comparabilité optimale des statistiques émanant de membres du CAD et d'autres donneurs. Tant que les colonnes consacrées à la participation des femmes au développement dans les tableaux du CAD contiendront des données peu fiables et ne se prêtant pas à la comparaison, elles ne seront pas prises au sérieux. Il se peut même qu'en classant la notification des activités en faveur de la participation des femmes au développement dans une catégorie distincte, on obtienne des résultats contraires au but visé. *Le système ne devrait être maintenu que si les données communiquées sont élaborées dans des conditions propres à garantir la qualité et la comparabilité. Pour que ces conditions soient réalisées, il est nécessaire de clarifier la terminologie employée, ainsi que de revoir la règle en vigueur selon laquelle il doit y avoir conformité aux quatre critères dans leur ensemble, mais il est également impératif d'assurer convenablement la mise en place de la méthode et le suivi de son application.*

• *La méthode utilisée pour la notification statistique fait appel à des éléments importants pour la définition de l'action et sa mise en oeuvre, à savoir les quatre critères d'identification des activités en faveur de la participation des femmes au développement. Ces critères pourraient être développés et servir à l'élaboration d'un système de suivi du CAD pour les activités en faveur de la participation des femmes au développement. C'est au stade du suivi que l'on peut aborder un certain nombre de problèmes qui sortent du champ de la méthode actuelle de notification statistique, notamment le moyen de déterminer la part d'aide dont bénéficient effectivement les femmes et l'efficacité réelle des activités d'aide pour leur émancipation. La question de savoir si et comment ces considérations doivent être intégrées dans le système de notification statistique du CAD sera étudiée ultérieurement.*

Examens de l'aide

• Depuis quelques années, la participation des femmes au développement fait expressément partie des questions qui sont soumises aux examens de l'aide. La quasi-totalité des membres se conforment aux directives du CAD pour les mémorandums par pays et rendent compte des politiques et des programmes qu'ils mettent en oeuvre en faveur de la participation des femmes au développement. Le Secrétariat du CAD en fait également état dans le rapport qu'il établit en vue de l'examen de l'aide.

Signe de l'intérêt plus grand que suscite la question de la participation des femmes au développement dans le cadre de l'examen de l'aide, deux membres qui hésitent encore à engager un programme dans ce domaine ont été récemment soumis à un interrogatoire approfondi à ce sujet. Le communiqué de presse a rendu compte de la substance du débat. L'attention accordée au problème au cours des visites sur le terrain qui ont été récemment effectuées à l'occasion du processus de l'examen de l'aide est un autre exemple de l'évolution positive qui marque ce processus. Certes, ces faits montrent que l'on se préoccupe beaucoup plus de la participation des femmes au développement lors des examens de l'aide, mais d'aucuns ont aussi remarqué que la tenue d'un débat de fond sur le sujet restait exceptionnelle.

• Le débat consacré à la participation des femmes au développement au cours des examens de l'aide se situe principalement dans l'optique des Principes directeurs sur la participation des femmes au développement, cadre que les membres ont défini d'un commun accord pour l'action dans ce domaine. Par conséquent, ce débat porte essentiellement sur les politiques et les structures administratives. Toutefois, au cours de la période considérée, il a parfois aussi été question de l'expérience en matière de participation des femmes au développement, des plans établis dans ce domaine et des résultats obtenus, de la place qui est faite à ce problème dans le programme des membres, des efforts déployés pour y sensibiliser d'autres parties (gouvernements des pays bénéficiaires, organismes intervenant dans la mise en oeuvre des programmes d'aide), des liens entre la participation des femmes au développement et d'autres sujets.

Il pourrait être envisagé de faire davantage de place à ce type de question afin d'aller plus au fond dans le débat sur la participation des femmes au développement lors des futurs examens de l'aide. Les Principes directeurs actuels ouvrent déjà à ce débat un champ qui déborde celui des questions d'orientations et de structures. Il conviendrait d'être attentif aux approches et stratégies appliquées et aux résultats obtenus. La portée et les effets réels des efforts déployés par les membres peuvent être étudiés de plus près, surtout grâce aux informations recueillies à l'occasion des visites sur le terrain.

Acteurs et efforts

• Il est possible de répondre par l'affirmative à toutes les questions concernant le rôle du Secrétariat du CAD [alinéa c) du cadre d'évaluation]. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) s'est montrée capable de comprendre les problèmes touchant au statut social des hommes et des femmes et d'en tenir compte dans ses activités courantes. C'est une aptitude qui s'est constamment développée au fil des ans. Outre l'agent expressément chargé des travaux sur la participation des femmes au développement, beaucoup de membres du personnel se préoccupent du problème dans leur domaine d'activité respectif. Les responsables de la DCD jouent un rôle de stimulant et de soutien.

Le Secrétariat du CAD a organisé une journée de formation sur les questions relatives au statut social des hommes et des femmes, à laquelle ont participé nombre d'agents et de responsables. Il est ressorti de l'évaluation interne que les activités de cette journée ont été appréciées.

La fonction de coordination du Secrétariat a été très utile pour tenir les membres du Groupe d'experts au courant des principales activités menées par les autres membres, ainsi que des initiatives prises au CAD qui présentent un intérêt pour la participation des femmes au développement.

• Le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement a beaucoup fait pour assurer la prise en compte des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes dans les travaux du CAD. Le rôle joué par ce Groupe et sa fonction ne faisaient pas expressément partie de l'objet de notre étude et n'ont donc pas été examinés comme tels. Mais compte tenu de la nature de celle-ci, il n'est pas possible de passer sa contribution sous silence.

D'année en année, le premier souci du Groupe a été de faire en sorte que la participation des femmes au développement devienne l'un des thèmes des politiques et programmes des membres du CAD. À cette fin, il s'est attaché à assurer la prise en compte de cette question dans plusieurs catégories de travaux du CAD, en particulier la notification statistique, les examens de l'aide, les principes et les bonnes pratiques. Cette contribution du Groupe a été décrite dans les chapitres correspondants du rapport. Autre moyen de favoriser la prise en compte du problème dans les programmes d'aide des membres : l'échange direct d'expérience et d'informations entre membres du Groupe d'experts et le soutien mutuel.

Le second objectif du Groupe d'experts a été d'assurer l'intégration des questions concernant la participation des femmes au développement dans les activités et programmes réguliers du CAD, comme les travaux sur les thèmes d'actualité. À cet égard, le rôle du Groupe a revêtu des formes différentes, qui sont allées de l'élaboration d'un document par un petit groupe de travail à l'organisation d'un séminaire sur les aspects d'un grand thème de réflexion du CAD qui touchent à la participation des femmes au développement en passant par la rédaction d'un rapport avec le concours d'un consultant. Toutefois, le Groupe d'experts s'est lui-même déclaré sceptique, en 1989, quant aux avantages que peuvent procurer des efforts de cette nature par rapport à leur coût, et a donc décidé de ne pas dépenser trop d'énergie pour apporter une contribution sur la participation des femmes au développement à toutes les réunions du CAD. Le Secrétariat du CAD escomptait néanmoins que le Groupe offre les compétences nécessaires à l'intégration des questions concernant les femmes dans les travaux sectoriels. Une bonne solution a peut-être été trouvée depuis qui consiste à charger des consultants spécialisés dans le domaine de la participation des femmes au développement d'élaborer des documents sur le sujet, lesquels sont financés sur le Fonds en faveur des femmes et du développement, récemment créé.

Il y a lieu de formuler quelques observations critiques au sujet du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, que nous avons rencontré au cours de notre évaluation,

observations qui concernent le caractère très détaillé de certaines de ses contributions aux travaux du CAD en général. De ce fait, en divers cas, les questions concernant la participation des femmes au développement auraient sollicité l'attention de manière excessive. De plus, d'aucuns ont estimé que les activités du Groupe étaient en décalage par rapport à l'axe des préoccupations et assez coupées des autres activités du CAD, problème signalé pour la plupart des organes relevant du CAD.

Considérations finales

• La question de la participation des femmes au développement est indéniablement présente dans les travaux du CAD. Elle est en cours d'intégration dans les instruments que le CAD a élaborés pour inviter ses membres à mobiliser leurs efforts afin d'améliorer leurs programmes d'aide. Elle est aussi mentionnée en termes explicites lors de l'examen de divers thèmes dans l'enceinte du CAD. De fait, le sujet fait désormais partie intégrante de l'ordre du jour des débats du CAD sur le développement.

Mais que signifie au juste « faire partie intégrante de l'ordre du jour »? La question de la participation des femmes au développement a-t-elle constitué un point déterminant de l'ordre du jour : a-t-elle réussi à influer sur l'orientation des travaux du CAD? Ou bien son examen est-il tributaire de l'ordre du jour : les aspects de cette question qu'il est choisi de traiter dépendent-ils des autres points retenus? Ce qui précède a sans doute clairement montré que nos constatations sont allées dans les deux sens. Il y a lieu de penser que les questions concernant la participation des femmes au développement ont une influence déterminante lorsqu'on lit les propos contenus dans la vue d'ensemble présentée en 1985 par le Président du CAD, qui y fait valoir que le mouvement en faveur de la participation des femmes au développement a renforcé la tendance à intégrer plus pleinement les pauvres dans le processus de développement, soulignant ainsi que le problème de la participation des femmes au développement a probablement contribué à attirer davantage l'attention sur la pauvreté, les individus et les approches participatives dans le processus de développement. Le thème du développement participatif, propre au CAD, a aussi été inspiré par certains aspects de l'expérience dans le domaine de la participation des femmes au développement. Autre exemple illustrant le rôle déterminant que peut jouer cette question : la notification statistique des activités d'aide axées sur les femmes, dont le principe méthodologique de base a récemment été adopté au CAD pour la notification statistique concernant l'environnement.

L'examen de la question de la participation des femmes au développement peut aussi dépendre des autres points de l'ordre du jour. Nous avons en effet constaté qu'elle était surtout venue se greffer sur les autres thèmes des réunions du CAD et n'avait pas constitué un thème à part entière (sauf dans les réunions du Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement). Les divers aspects de cette question étaient ajoutés au contenu des documents, réunions et examens de l'aide du CAD ou y étaient incorporés si le thème « principal » s'y prêtait. Cela s'est traduit par la répétition de phrases types sur la participation des femmes au développement et l'inscription des « femmes » sur de longues listes de points à ne pas oublier.

Trouver un juste milieu entre place principale et place secondaire n'est pas chose aisée et le problème de l'intégration des questions concernant le statut social des hommes et des femmes dans les travaux du CAD demeure entier. Pour le résoudre, il faut consacrer à ces questions une véritable analyse de fond et non se contenter de faire des ajouts sur la participation des femmes au développement. En définitive, pour dépasser vraiment le simple discours et l'action symbolique, il faut mettre en oeuvre des politiques concrètes et, à cet égard, le rôle du CAD peut être d'encourager, d'observer, d'évaluer, ainsi que d'examiner sérieusement effets et résultats à la lumière des stratégies appliquées quant au statut social des hommes et des femmes. C'est un débat que les membres devraient tenir non seulement entre eux, mais aussi avec les autorités des pays en développement et les spécialistes de la participation des femmes au développement dans ces pays.

Thème II : Évaluation des politiques et des mesures structurelles adoptées par les membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement

INTRODUCTION

Il y a de cela plus d'une dizaine d'années, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté une série de « Principes directeurs » dans le but d'aider les organismes d'aide à promouvoir le rôle des femmes dans le développement. Pour préparer la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995, le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide a décidé, en 1991, d'entreprendre, en collaboration avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, une étude des politiques et programmes du CAD et des pays membres du CAD dans ce domaine.

Une partie de cette étude porte sur l'évaluation des politiques et des autres mesures adoptées par les pays membres du CAD pour renforcer leur aide dans le domaine de la participation des femmes au développement. Le but était de comparer et de vérifier l'« institutionnalisation » des principes directeurs du CAD dans les organismes des donneurs, d'évaluer dans quelle mesure les politiques et mesures prises dans ce domaine ont une incidence sur les stratégies et les politiques opérationnelles des donneurs, d'identifier à la fois les instruments ayant fait leur preuve et les contraintes, d'en tirer des conclusions sur l'efficacité des politiques et mesures en vigueur, et de recommander les stratégies à élaborer pour l'avenir, notamment de meilleures méthodes pour suivre l'institutionnalisation des principes en matière de participation des femmes au développement. Le présent rapport est une synthèse de cette évaluation.

Les sources d'information utilisées pour mener cette évaluation sont les organismes donneurs du CAD eux-mêmes. Cette évaluation se fonde sur une analyse théorique des rapports de suivi et d'autres rapports du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement effectuée en 1992, sur une enquête (à l'aide d'un questionnaire écrit rempli fin 1992 ou début 1993) menée auprès des membres du CAD et sur des études de cas faites par cinq donneurs en 1993. Bien que de nombreux organismes donneurs puissent avoir changé depuis que les données ont été recueillies, l'analyse et les conclusions demeurent essentiellement valables.

Les Principes directeurs du CAD contiennent encore l'expression « participation des femmes au développement » (PFD), mais au fil des ans, plusieurs organismes membres ont changé le nom de leurs politiques et programmes pour refléter la question du « statut social des femmes et des hommes ». En règle générale, l'approche PFD s'attarde surtout aux rôles des femmes tandis que l'approche axée sur les différences de statut social considère les rôles que la société a conférés aux femmes et aux hommes.

CONCLUSIONS

Les conclusions présentées ici sont fondées sur l'évaluation des données et les résultats, et sont groupées en fonction des sujets abordés dans le cadre de travail : l'institutionnalisation des Principes directeurs sur la participation des femmes au développement, l'incidence des mesures de PFD sur les stratégies opérationnelles et les politiques, les facteurs influençant l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement et les données relatives à l'évaluation.

Institutionnalisation des Principes directeurs sur la participation des femmes au développement

Les Principes directeurs du CAD sur la participation des femmes au développement, qui ont été adoptés en 1983 et révisés en 1989, jettent les bases d'une action concertée des membres du CAD. Ces principes directeurs, qui font régulièrement l'objet d'un suivi par le CAD, ont permis aux membres du Comité d'exercer une pression sensible sur les pairs pour encourager la mise au point et l'adoption de politiques et de mesures opérationnelles en matière de participation des femmes au développement. Au cours de la décennie écoulée, les membres du CAD ont beaucoup avancé sur la voie de l'institutionnalisation des questions et mesures concernant la participation des femmes au développement. Cette question, à laquelle quelques organismes d'aide des donneurs ont commencé à s'intéresser à la fin de années 70 et au début des années 80, est désormais un domaine d'action à part entière dans les organismes d'aide de tous les donneurs du CAD.

Le schéma qui semble se dessiner est le suivant : les organismes d'aide commencent par se doter d'un mandat et de politiques formelles qui légitiment la place faite à la participation des femmes au développement au sein de leurs services, puis ils mettent au point des lignes directrices administratives et d'autres outils opérationnels. Aucun donneur n'a adopté d'emblée les outils opérationnels sans que l'organisme d'aide se soit tout d'abord doté d'une politique en la matière. Dans la plupart des organismes d'aide des donneurs, cette question n'en est plus au premier stade, elle a pris racine dans les activités des institutions et en est arrivée au stade suivant : elle influence les opérations. Vingt et un membres du CAD se sont dotés de mandats et de politiques dans ce domaine avec l'appui, à certains niveaux, de mesures et d'agents administratifs responsables des questions de participation des femmes au développement.

Les membres du CAD n'ont pas tous adopté l'ensemble des mesures recommandées dans les principes directeurs. Certains pays ont adopté de nombreuses mesures, d'autres, relativement peu. Certains se sont dotés d'un mandat officiel en matière de participation des femmes au développement, d'autres ont simplement élaboré une directive interne. Quelle que soit l'option choisie, l'effort en faveur de la participation des femmes au développement ne s'en est pas ressenti dans la mesure où l'engagement, les objectifs et les principes des pouvoirs publics ont été clairement annoncés. Le facteur décisif est celui de l'engagement des pouvoirs publics.

La question de la participation des femmes au développement a-t-elle des chances d'être institutionnalisée dans un type d'organisme plus que dans un autre? On ne peut discerner aucune tendance nette. Les responsables des questions relatives à la participation des femmes au développement et au statut des femmes et des hommes ont réussi à faire connaître plus largement les

questions de différenciation par sexe dans des organismes ayant des structures et une culture différents. La participation des femmes au développement a été institutionnalisée dans des organismes d'aide de grande et de petite dimension et dans des organismes ayant des modes de fonctionnement, des priorités sectorielles et des partenaires pour le développement différents.

Incidences sur les stratégies opérationnelles

Les données sont peu nombreuses, mais elles indiquent nettement que les politiques et mesures prises pour promouvoir la participation des femmes au développement ont eu un effet positif sur les opérations. Le nombre des projets spécifiques et des projets intégrés a augmenté. Les ressources qui leur sont consacrées ont aussi augmenté. Les femmes sont de plus en plus nombreuses à avoir participé à des programmes de bourses et de formation. Les responsables sont plus conscients et ont une meilleure connaissance des questions de différenciation par sexe grâce aux projets de formation, à la recherche et aux projets novateurs. Les associations féminines des pays partenaires se sont renforcées, tant en donnant de plus nombreux conseils que grâce à l'augmentation de leurs moyens. Ces questions tiennent plus de place dans les documents des organismes d'aide et les questions sectorielles recoupant plusieurs domaines englobent de plus en plus les questions de différenciation par sexe.

Les instruments que les donneurs considèrent le plus efficace pour leurs stratégies d'action sont les outils opérationnels (comme l'analyse tenant compte des spécificités des hommes et des femmes), la formation, le soutien technique, les ressources financières et la sélection des projets de façon à tenir compte des questions de participation des femmes au développement.

Les donneurs ont décelé certaines contraintes et des obstacles freinant l'application des mesures relatives à la participation des femmes au développement. Les plus souvent cités sont l'insuffisance des mesures de responsabilisation, la limitation des ressources, l'utilisation d'outils opérationnels dépassés dans les nouveaux domaines d'intervention des programmes (en liaison avec les politiques macro-économiques, par exemple) et la persistance, au sein des organismes donneurs, d'une sensibilisation insuffisante des agents et d'un manque de spécialistes des questions intéressant le statut des femmes. Pour quelques donneurs, la marginalisation des agents et des services responsables des questions de participation des femmes au développement est un obstacle.

Dans l'ensemble, un plus grand nombre de donneurs ont relevé les instruments efficaces plutôt que les obstacles. Cela montre qu'ils ont eu dans l'ensemble, au cours de la décennie écoulée, le sentiment d'avoir progressé. Ils semblent croire que, malgré les contraintes, ils ont été en mesure d'avancer rapidement en peu de temps -- passant de la définition des mandats et des politiques à l'affectation de ressources humaines et financières puis à l'élaboration des procédures et des instruments susceptibles d'influencer les opérations des organismes d'aide.

Facteurs influençant l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement

Plusieurs organismes d'aide ont constaté qu'il existait, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, des facteurs susceptibles de faciliter l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement. Les six facteurs les plus positifs au sein des organismes d'aide sont les suivants :

- faire de la participation des femmes au développement un domaine prioritaire d'aide des donneurs;
- obtenir le ferme appui de la haute direction;
- définir une politique et un plan d'action applicables dans le domaine de la participation des femmes au développement et comprenant des mesures administratives utiles (comme des programmes de formation, des directives rigoureuses, des mesures de responsabilisation, des procédures de sélection et des outils opérationnels);
- resserrer la collaboration professionnelle entre les agents chargés des questions de participation des femmes au développement et les autres;
- affecter des ressources financières et humaines d'un volume suffisant;
- créer des réseaux internationaux, en particulier avec le Sud, et en collaboration avec le CAD.

Deux facteurs n'entrant pas dans le champ d'action d'un organisme d'aide ont eu aussi une influence positive sur l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement : l'existence d'un groupe de pression intérieur vigoureux et une politique nationale énergique d'égalité entre hommes et femmes. Les associations et les réseaux de femmes existants -- tant dans les pays donneurs que dans les pays bénéficiaires de l'aide -- ont exercé une pression politique sur les membres du CAD les incitant à se doter de politiques de participation des femmes au développement et de promotion du statut des femmes. Dans les pays donneurs, les groupes de pression féminins ont agi de façon plus efficace lorsqu'ils ont collaboré avec des associations et des réseaux de femmes des pays bénéficiaires. Le soutien qu'apportent en permanence les mouvements féministes tant dans les pays donneurs que dans les pays bénéficiaires est un élément décisif pour accélérer l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement dans les organismes des donneurs.

Données relatives à l'évaluation

Les données relatives à l'évaluation sont fragmentaires. Le questionnaire et les études de cas ont permis d'obtenir certaines informations sur l'institutionnalisation des questions de participation des femmes au développement -- par exemple, la place que tiennent les politiques et mesures adoptées

par les pays en matière de participation des femmes au développement. Les informations relatives à la mise en oeuvre effective et à l'incidence sur les opérations des donneurs des politiques et mesures dans ce domaine sont moins précises et moins systématiques.

Certaines informations ne sont pas comparables. Les donneurs utilisent des critères différents lorsqu'ils notifient par exemple les ressources affectées à ce secteur, en particulier les ressources financières. Un bon indicateur quantitatif permettant d'évaluer l'effort des donneurs dans ce domaine aurait été l'« assistance axée sur les femmes », mais les différences apparaissant dans les notifications rendent cet indicateur trop peu fiable.

Les évaluations ont été établies principalement à partir de l'idée que se font les donneurs de leur propre efficacité. Les évaluations effectuées sur le terrain sont peu nombreuses. Rien n'a été fait pour déterminer comment les bénéficiaires de l'aide ont perçu l'efficacité des politiques des donneurs en matière de participation des femmes au développement.

Les données obtenues par l'intermédiaire du questionnaire contredisent parfois les informations provenant des organismes des donneurs et de l'extérieur. Le questionnaire d'enquête n'a eu qu'une utilité limitée et n'a pas permis de recueillir des informations suffisamment précises et comparables sur les problèmes complexes que sont l'efficacité et l'incidence de ces politiques.

Les données sont peu nombreuses pour plusieurs raisons. Ces mesures étaient trop neuves au sein de certains organismes d'aide des donneurs. Dans d'autres, les informations étaient dispersées et n'ont pas été analysées, collationnées, synthétisées et supervisées comme il se doit par des dispositifs internes de contrôle. Mais c'est l'absence d'indicateurs clés permettant d'évaluer les progrès dans le domaine de la participation des femmes au développement qui a été le principal obstacle à l'établissement de données comparables. À l'exception du format de notification statistique du CAD pour la participation des femmes au développement, qui est axé sur les apports de ressources, les donneurs n'ont pas encore fixé de critères quantitatifs ou qualitatifs qui leur permettraient de suivre les résultats obtenus dans le domaine de la participation des femmes au développement.

RECOMMANDATIONS

En une décennie à peine, les organismes d'aide des donneurs du CAD ont parcouru beaucoup de chemin. De bien des manières, la question de la participation des femmes au développement a joué un rôle novateur dans les organismes d'aide, c'est la première qui a fait l'objet d'un mandat recoupant plusieurs domaines; et celui-ci a servi ensuite de modèle aux mandats sur l'environnement, les droits humains, la bonne gestion des affaires publiques et d'autres questions nouvelles. C'est la participation des femmes au développement qui a été la première question à être intégrée dans de nombreuses stratégies institutionnelles et stratégies de programmation qui ont servi de modèle dans d'autres domaines. Bien que les ressources affectées à ce secteur soient limitées, la participation des femmes non seulement a survécu mais aussi a gagné en visibilité; elle occupe de plus en plus de place dans les activités des organismes d'aide. Il est vrai qu'au cours de cette même décennie, les politiques, programmes et instruments utilisés pour promouvoir la participation des femmes au développement et le statut des femmes n'ont pas complètement modifié les modes d'opération des

organismes d'aide, mais les débuts sont prometteurs et les premières mesures nécessaires ont été prises. À l'avenir, les politiques et les actions devraient s'appuyer sur un socle solide, qui est déjà en place -- le renforcement et l'élargissement des mesures qui ont fait leur preuve et l'adoption de nouvelles mesures permettant de surmonter les obstacles à la mise en oeuvre des politiques de participation des femmes au développement.

Dans les années 90, les politiques et mesures concernant ce domaine ne devraient pas être uniquement déterminées d'après l'appréciation que portent les donneurs sur les politiques et instruments utilisés dans le passé. Elles devraient plutôt répondre aux préoccupations que suscitent les nouveaux domaines de coopération pour le développement. La présente évaluation pose un problème important, celui de la transformation des relations traditionnelles entre donneurs et bénéficiaires de l'aide en un partenariat pour le développement au sein duquel les rôles et les responsabilités des deux partenaires sont définis à égalité. Dans leur nouveau rôle, les donneurs aideront les bénéficiaires de l'aide à fixer leurs propres objectifs, à définir leurs politiques et leurs instruments et à superviser les actions qu'ils engagent et les résultats obtenus.

Les politiques visant à promouvoir la participation des femmes au développement et le statut des femmes dans les années 90 devraient aussi prendre en compte les nouveaux problèmes de développement, comme le développement durable, la bonne gestion des affaires publiques et les instruments de la politique macro-économique. Le principe qui sous-tend les recommandations formulées ci-après est que, à l'avenir, les politiques et les mesures destinées à promouvoir la participation des femmes au développement devraient tenir compte de trois considérations : la nécessité de tirer les enseignements de l'expérience, de construire des partenariats pour le développement et de lier de façon stratégique les questions relatives à la condition féminine avec les nouveaux problèmes qui se posent dans le domaine du développement.

Tirer les enseignements de l'expérience

Les données dont on dispose montrent que, malgré des progrès manifestes, les donneurs n'ont pas fait suffisamment pour instituer des mesures de responsabilisation, définir des indicateurs clairs pour superviser les progrès, et sensibiliser davantage à des questions et améliorer les compétences dans ce domaine. En fonction de l'expérience analysée en vue de la présente évaluation, les mesures ci-après pourraient être entreprises dans trois domaines :

> *Instituer des mesures de responsabilisation en vue de mettre en oeuvre les politiques de participation des femmes au développement et d'amélioration du statut des femmes*

Les politiques appliquées au cours des 20 dernières années ont prévu des structures de responsabilité en vue de l'application des mandats et des politiques concernant la participation des femmes au développement, mais n'ont pas explicitement défini de mesures concrètes afin de contrôler le respect des mesures prises par les organismes d'aide. Pour que les organismes d'aide des donneurs soient imputables des politiques de participation des femmes au développement et d'amélioration du statut des femmes qu'ils définissent, il y a lieu de mettre au point des mesures transparentes. Ce but peut être atteint de la façon suivante :

- fixer des objectifs mesurables et un calendrier dont les organismes d'aide pourront être tenus pour responsables;

- renforcer les mécanismes de contrôle au sein des organismes d'aide (comme les comités directeurs, les conseils d'approbation des projets, etc.);

- rendre responsables des activités de participation des femmes au développement les directeurs de programme et les chefs de mission sur le terrain -- et non seulement les membres du personnel;

Définir des indicateurs et mettre en place des mécanismes de suivi pour analyser les résultats obtenus en matière de participation des femmes au développement

Le problème que rencontrent les donneurs du CAD lorsqu'ils veulent évaluer l'efficacité de leurs politiques concernant la participation des femmes au développement et le statut des femmes est le manque de données sur l'incidence qu'ont les mesures prises dans ce domaine sur les opérations des organismes d'aide et les bénéficiaires de l'aide. Les tâches prioritaires à entreprendre seraient les suivantes :

- identifier les principaux indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'évaluer les résultats obtenus en matière de participation des femmes au développement;

- mettre au point des mécanismes de suivi permettant de retracer les progrès de chaque indicateur principal;

- affiner et adopter la méthode de notification des statistiques du CAD pour les activités d'aide orientées sur les femmes.

Sensibiliser aux problèmes liés au statut des femmes et accroître les compétences dans ce domaine

Malgré les progrès réalisés à l'évidence au cours de la décennie écoulée, la sensibilisation aux questions de participation des femmes au développement et l'amélioration des compétences dans ce domaine laissent encore à désirer. De nouveaux progrès sont encore possibles par les moyens suivants :

- obtenir l'aide de spécialistes des questions touchant le statut social des hommes et des femmes
- organiser des programmes de formation réguliers;
- mener des recherches sur les nouvelles questions qui se posent;
- échanger des informations et des données d'expérience entre pays du Nord et pays du Sud, et entre pays du Sud.

Créer des partenariats pour le développement

Jusqu'à présent, les Principes directeurs du CAD sur la participation des femmes au développement et les politiques et mesures prises par les donneurs dans ce domaine ont eu principalement pour but d'accorder systématiquement une attention aux questions liées au statut des femmes dans les opérations des organismes d'aide. Si l'aide au développement doit être réorientée pour créer des partenariats à égalité et rendre responsables les bénéficiaires de l'aide des mesures concernant la participation des femmes au développement, les donneurs doivent :

Donner aux bénéficiaires de l'aide les moyens de définir leurs propres programmes

Nombre de bénéficiaires de l'aide n'ont pas mis au point leurs propres politiques, leurs institutions et leurs instruments d'action nationaux. Ils ont emprunté des modèles et des instruments élaborés par les donneurs sans se demander s'ils convenaient à leur propre environnement culturel et politique. Les donneurs voudront peut-être aider les pays partenaires dans les efforts qu'ils font pour :

- définir leurs propres politiques nationales en matière d'égalité des hommes et des femmes;
- mettre au point entre les gouvernements et les groupes non gouvernementaux un vaste processus de consultation devant leur permettre de fixer un programme d'action national dans ce domaine;
- mettre sur pied des mécanismes institutionnels, y compris des mesures de responsabilisation et des systèmes d'évaluation, pour mettre en oeuvre les politiques nationales;
- sensibiliser davantage et accroître les compétences dans le cadre de programmes de recherche, de formation, d'échange d'informations et de la constitution de réseaux;
- faire participer davantage les femmes à l'élaboration des décisions.

Améliorer la compréhension mutuelle et le dialogue

Les partenaires pour le développement -- donneurs et bénéficiaires de l'aide -- situent souvent les problèmes de développement dans des perspectives divergentes et leur attribuent un rang de priorité différent. Les donneurs devraient envisager de prendre des mesures pour améliorer la compréhension mutuelle et le dialogue par les moyens suivants :

- créer des réseaux entre les associations féminines du Nord et du Sud pour définir des concepts et créer des instruments d'action, et lancer des initiatives communes;
- créer entre donneurs et bénéficiaires de l'aide des mécanismes de suivi et d'évaluation des activités sur le terrain.

Établir un lien entre les questions relatives au statut des femmes et d'autres priorités nouvelles

Jusqu'à présent, les programmes de participation des femmes au développement et d'amélioration du statut des femmes ont parfaitement trouvé leur place dans les secteurs et questions prioritaires identifiés par les organismes d'aide. Cette stratégie a fait la preuve de son efficacité pour intégrer les questions relatives au statut des femmes dans les activités d'aide. Au cours des deux dernières décennies, ces questions ont pour la première fois mobilisé l'attention dans de nombreux secteurs économiques -- y compris l'agriculture, l'industrie, l'énergie, les transports, l'habitat et le secteur non structuré. Cette stratégie doit bien évidemment être poursuivie, mais les donneurs voudront peut-être aussi formuler des idées de programmes pour les nouveaux domaines d'action prioritaires. Les donneurs pourraient :

Intégrer le point de vue des hommes et des femmes dans leurs dialogues sur les politiques avec les partenaires

Le dialogue sur les mesures à prendre entre les partenaires pour le développement est un instrument qui joue un rôle de plus en plus important pour la configuration des programmes d'action pour le développement. Jusqu'à présent, toutefois, ces questions n'ont pas occupé une large place dans ce dialogue. Les donneurs peuvent peut-être, pour cela :

- susciter des débats sur les politiques macro-économiques et sectorielles, p.ex., discuter des effets des politiques en fonction de chaque sexe;

- s'assurer que les femmes participent au dialogue avec les partenaires.

Commencer à étudier les questions relatives au statut des femmes et des hommes dans les nouveaux domaines de programmation

Les questions relatives au statut des hommes et des femmes ont assez bien retenu l'attention dans de nombreux secteurs sociaux et économiques, mais elles sont encore mal comprises dans les nouveaux secteurs du développement. Les donneurs voudront peut-être apporter leur concours aux mesures suivantes :

- intégrer le point de vue relatif des hommes et des femmes dans les nouveaux domaines de programmation, comme la bonne gestion des affaires publiques et le développement participatif, les droits humains, et le développement durable.

- mener des recherches sur les politiques macro-économiques dans des domaines comme les échanges, la science et la technologie, et l'information et la communication, du point de vue respectif des hommes et des femmes;

Révision des Principes directeurs du CAD sur la participation des femmes au développement après la Conférence mondiale sur les femmes prévue pour 1995

Les Principes directeurs du CAD sur la participation des femmes au développement ont été adoptés en 1983 et révisés en 1989 à la suite des Stratégies prospectives d'action définies à Nairobi et de l'expérience des membres du CAD. Ces principes ont permis d'intégrer les questions relatives au statut des hommes et des femmes dans les politiques et programmes des organismes d'aide des donneurs du CAD. Ayant pris note de la présente évaluation, et compte tenu des débats qui se dérouleront à Beijing en 1995, et de la Plate-forme d'action pour 1995, les pays membres voudront peut-être envisager une nouvelle révision de Principes directeurs du CAD sur la participation des femmes au développement afin de tenir compte des nouvelles questions qui apparaissent à l'aube du XXI^{e} siècle.

Thème III : Prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement

INTRODUCTION

À l'occasion du dixième anniversaire de la publication, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des « Principes directeurs à l'intention des organismes donneurs pour appuyer le rôle des femmes dans le développement », les donneurs ont commencé à réévaluer la manière dont ils abordent les questions concernant l'égalité des sexes, réorganiser leurs unités chargées des questions de participation des femmes au développement (PFD), et, dans certains cas, renouveler leurs politiques et stratégies sur la différenciation par sexe. Le présent document, qui résume le contenu et les conclusions de l'étude thématique III intitulée : « Prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement » constitue l'un de ces efforts.

Or, à première vue, une décennie peut sembler une longue période. Des ressources ont été affectées, des projets mis en oeuvre et évalués, et les attentes qu'ont fait naître ces activités sont sans doute élevées. Toutefois, à y regarder de plus près, une réalité différente apparaît. Certains donneurs n'ont pas adopté de politiques faisant état des différences de statut social entre les hommes et les femmes avant la fin des années 80. Il a fallu un certain temps pour que les orientations imprègnent les opérations, que le personnel des organismes prenne conscience du concept de différenciation par sexe, que les projets en cours soient modifiés et qu'on en conçoive de nouveaux. Fait encore plus important, il faut beaucoup de temps pour comprendre la signification culturelle des questions d'inégalité sociale et pour établir des partenariats locaux. Pour réussir à intégrer les femmes dans le développement il faut que des stratégies innovatrices soient mises à l'essai et que les résultats en soient communiqués aux responsables de la mise en oeuvre des projets. En outre, l'intégration des femmes constitue un point vraiment difficile sur le plan du processus d'évaluation car les méthodologies tenant compte des différences de statut social entre les femmes et les hommes restent à établir et à adopter. Les efforts qui ont été déployés en ce sens ont, en fait, intensifié l'intérêt que l'on porte au secteur social en général et les connaissances à ce sujet.

Donc, si l'on considère la complexité des objectifs et de la mise en application des programmes, une décennie est bien vite passée. Par conséquent, sur le plan de l'intégration des questions de différenciation par sexe dans les évaluations, des progrès raisonnables semblent avoir été faits. La question de savoir si les activités de développement ont apporté aux femmes des avantages durables demeure posée, et elle dépasse un peu les cadres de cette étude. L'impulsion a néanmoins été donnée. Espérons qu'elle ne se dissipera pas devant une demande prématurée de résultats rapides.

CONTEXTE

L'objet de l'étude thématique III était d'analyser les références faites à la participation des femmes au développement (PFD) ou aux questions de différenciation par sexe dans les rapports d'évaluation.

L'hypothèse était que la manière dont les questions de différences entre les sexes étaient soulevées dans les évaluations constituait, faute de mieux, un indicateur raisonnable de la mise en oeuvre de la politique de PFD par les organismes donneurs. En raison des limites inhérentes au processus d'évaluation (p. ex., les rapports donnent peu de données sur les effets des projets), l'étude portant sur le troisième thème ne doit pas être vue comme une évaluation des répercussions des politiques de PFD et de différenciation par sexe sur les femmes.

La méthodologie utilisée pour l'étude thématique III comportait le rassemblement de données quantitatives et qualitatives à partir de 1 315 rapports d'évaluation venant de 16 donneurs participant à l'étude. Ces rapports d'évaluation couvraient une période de cinq ans (1989-1993), ce qui facilitait l'analyse des tendances se dégageant des discussions sur les différences de statut social entre les hommes et les femmes dans les rapports. Il convient de remarquer qu'en fonction de cette méthodologie, les évaluations choisies pour faire partie de l'étude étaient celles où l'on trouvait une « discussion directe ou indirecte des conséquences des projets sur les bénéficiaires », et donc, du moins on pouvait raisonnablement l'espérer, sur les femmes.

C'était la première fois qu'une étude de cette nature et de cette portée était entreprise, et elle a constitué pour les participants une expérience pleine d'enseignements. Les donneurs, en tant qu'organismes indépendants ayant leurs propres contraintes et leur propre manière de recueillir et de stocker l'information, ont dû s'adapter à la méthodologie recommandée pour pouvoir participer à l'étude. Il reste néanmoins que compte tenu de la complexité du sujet et du processus d'évaluation, les responsables de l'étude estiment que les résultats sont valables et qu'ils reflètent la sagesse collective de la communauté des donneurs.

RÉSULTATS ET CONCLUSIONS

L'analyse quantitative des rapports d'évaluation et les rapports narratifs soumis par les donneurs participant à l'étude ont mené aux conclusions et résultats suivants :

1. Résultats et conclusions généraux

- Sur le plan de la quantité, des progrès soutenus ont été observés quant à la proportion des évaluations qui traitent de différenciation par sexe; en effet, la proportion de celles qui en parlent « pleinement » est passée de 14 % en 1989 à environ 37 % en 1993. Cette hausse a été accompagnée par une baisse correspondante de la proportion d'évaluations qui n'en parlent « pas du tout », laquelle est passée de 48 % à 25 %. Quant à la proportion des évaluations comptant une discussion « partielle » de ces questions pendant la période étudiée, elle est demeurée plus ou moins constante, soit à environ 38-39 %. Les analyses qualitatives préparées par les donneurs révèlent que bon nombre de ces discussions « partielles » ont néanmoins été jugées superficielles.

- La qualité et le sérieux des discussions sur les différences entre les sexes dans les évaluations doivent cependant être grandement améliorés. Par exemple, il faut parler plus souvent du rôle

des femmes comme sources de productivité et comme décideurs dans les évaluations et les projets. En outre, dans leurs rapports individuels, plusieurs donneurs ont avancé que les projets de développement pouvaient surcharger les femmes sans accroître leur capacité à prendre des décisions et qu'ils pouvaient « sembler » apporter des avantages aux femmes alors qu'en fait, il se pourrait que ce soit le contraire. Il est donc nécessaire d'améliorer l'évaluation globale systématique des effets et conséquences.

- Les critères d'évaluation des projets semblent souvent limités par la raison d'être originale de ces derniers plutôt que fondés sur les objectifs généraux que les politiques des donneurs visent à atteindre. Ainsi, si les questions de différenciation par sexe ne sont pas à l'origine inclus dans le projet, de nombreux donneurs estiment qu'il est inopportun de les intégrer aux critères d'évaluation. Dans de nombreux cas, cette approche ne permet aucunement de vérifier la justification d'un projet du point de vue des questions de différences de statut social entre les sexes et de déterminer si la conception originale du projet a favorisé ou entravé la participation des femmes.

- **Le principal facteur décisif assurant l'inclusion des questions de différenciation par sexe dans les rapports d'évaluation se situe dans la stratégie globale adoptée pour le projet -- la connaissance approfondie et la prise en considération des conditions socio-économiques générales, et la capacité d'assurer que le groupe cible participe à la conception du projet.**

- La raison d'être originale d'un projet influe grandement sur la stratégie globale adoptée; il est donc essentiel d'intégrer de manière significative les questions de différence entre les sexes aux phases de la planification préalable et de la planification elle-même. La simple « considération » de ces questions n'est pas suffisante.

2. Résultats et conclusions particuliers

- La proportion des évaluations faisant état de discussions sur les différences de statut social entre les sexes révèle d'importantes différences sectorielles. La présence traditionnelle ou l'absence relative des femmes dans un secteur donné influe grandement sur leur participation à un projet et sur la capacité des responsables de discuter « pleinement » des effets que le projet a eu sur chaque sexe dans leurs rapports d'évaluation. On n'a pas adopté de stratégies visant à inclure les femmes dans des domaines non traditionnels ou bien ces stratégies n'ont pas semblé être très efficaces.

- En ce qui concerne les effets à court terme dont il est question dans les rapports d'évaluation, les femmes semblent tirer avantage des initiatives de développement. Toutefois, la recherche confirme que, dans la plupart des cas, les femmes étaient le plus souvent des bénéficiaires passives, et même lorsqu'elles accomplissaient une grande partie du travail, leurs rôles productifs et décisionnels étaient rarement pris en ligne de compte.

- D'après tous les indicateurs observés pendant l'étude (questions de PFD/différenciation par sexe incluses dans les cadres de référence des évaluations; nombre de spécialistes de ces questions faisant partie des équipes d'évaluation; nombre de femmes faisant partie des équipes d'évaluation; présence de données ventilées par sexe dans les rapports d'évaluation; affectation de ressources aux questions de PFD à l'intérieur d'un projet) il y a eu une grande amélioration entre 1989 et 1993. Ces indicateurs ont tous contribué à l'intégration des questions de différenciation par sexe dans le processus d'évaluation et à accroître la proportion des rapports d'évaluation contenant une « pleine » discussion de ces questions. Toutefois, il est préférable de ne pas présumer qu'il existe une relation stricte de cause à effet entre l'un ou l'autre de ces indicateurs et la « pleine » discussion des questions de différenciation par sexe dans les rapports, car ils influent tous les uns sur les autres. Il convient de noter toutefois que les cadres de référence des évaluations ont peut-être l'effet le plus positif sur la « pleine » discussion des questions reliées aux différences entre les sexes.

- La présence de spécialistes de la PFD et de femmes dans les missions d'évaluation et l'inclusion de données ventilées par sexe dans les rapports d'évaluation ont baissé légèrement entre 1992 et 1993. Les raisons de cette baisse ne sont pas claires; on peut toutefois supposer que l'état de transition dans lequel se trouvent présentement certains organismes de développement -- réduction générale des ressources financières, réorganisation des unités de PFD au sein des organismes donneurs, et, peut-être le fait que l'intérêt envers les questions de différenciation par sexe est à la baisse -- y est temporairement pour quelque chose. Toutefois, si la participation des spécialistes de la PFD dans les évaluations continue à diminuer, il est possible, selon l'auteur de ces lignes, que les améliorations des évaluations sur le plan des discussions selon les sexes soient éphémères.

- Si l'on en juge par le contenu des rapports, il est décevant de voir que peu de progrès ont été réalisés vers l'intégration de stratégies se rapportant à chaque sexe dans les secteurs sociaux. Les évaluations des projets d'éducation et de formation, domaines d'intérêt traditionnel pour les filles et les femmes, ne comprenaient généralement pas de discussion sur le rôle décisionnaire des femmes. Les projets du secteur de la santé, centrés sur l'approvisionnement, ont apporté des avantages à de nombreuses femmes, mais la perspective de différence entre les sexes était absente des évaluations car les groupes cibles demeuraient surtout les bénéficiaires passifs de services de santé axés sur l'assistance sociale.

- Les résultats quantitatifs de l'étude ne donnent pas une idée de la complexité des questions de différenciation par sexe dans le secteur agricole. Tant que l'évaluation des effets et conséquences ne sera pas améliorée, il sera difficile de dire quel est l'impact véritable des projets du secteur agricole sur les femmes des régions rurales. Certains donneurs craignent que le résultat net des initiatives de développement rural pour les femmes ne soit négatif, car les hommes reçoivent la plus grande proportion des avantages et les interventions risquent de marginaliser davantage les femmes en augmentant leur charge de travail et en renforçant les normes traditionnelles.

STRATÉGIES RECOMMANDÉES

L'analyse des données quantitatives et, élément encore plus important, les observations faites par les donneurs dans les rapports qualitatifs semblent indiquer qu'il conviendrait d'adopter les stratégies générales et les recommandations particulières suivantes concernant le processus d'évaluation, le cycle des projets et les secteurs :

1. Stratégies générales

a) Programmes axés sur les questions de différenciation par sexe

- Adopter le concept de **différenciation par sexe** comme orientation générale afin de tenir compte du contexte social. Plusieurs donneurs ont fait un plaidoyer très convainquant sur la valeur de la stratégie de différenciation par sexe par rapport à celle de participation des femmes au développement (PFD). Ces donneurs estiment que l'approche selon les sexes élargirait le contexte social dans lequel les projets sont appliqués et refléterait mieux la vie réelle des femmes. Toutefois, il n'existe pas de solutions magiques et il faudra faire preuve de jugement pour choisir la stratégie la mieux appropriée selon les circonstances. Comme l'un des donneurs l'a fait remarquer, la différenciation par sexe n'est peut-être pas toujours appropriée, et les conditions culturelles détermineront si une stratégie intégrée ou axée seulement sur les femmes serait plus efficace.

- Aborder la conception et la mise en oeuvre des projets au moyen d'une approche axée sur la connaissance profonde des conditions socio-économiques et **l'apport soutenu du groupe cible tout au long du projet.** Ainsi, la raison d'être originale du projet tiendrait compte davantage de l'importance des différences de statut social entre les hommes et les femmes.

b) Processus d'évaluation

- Améliorer la qualité générale des évaluations et l'analyse globale des **effets et conséquences.**

- Évaluer la **répartition des avantages** reçus selon les sexes.

- Raffermir le **cadre de référence** des évaluations en ce qui concerne la différenciation par sexe et mieux en focaliser l'approche.

- Rédiger et distribuer des **lignes directrices** sur les évaluations tenant compte des différences entre les sexes afin d'améliorer la qualité des discussions à ce sujet dans les évaluations et introduire ces questions dans des secteurs et projets qui n'en tiennent peut-être pas compte à l'heure actuelle. Ces lignes directrices devraient inclure des méthodes permettant d'améliorer l'évaluation des effets et conséquences des projets et d'obtenir des données ventilées par sexe.

2. Recommandations particulières

a) Les questions de différenciation par sexe dans le processus d'évaluation

- Étendre les discussions des effets des projets sur chaque sexe dans une proportion plus grande des évaluations en intégrant les questions de différenciation par sexe dans les critères d'évaluation des projets, que ces derniers aient ou non des objectifs particuliers à ce sujet, pourvu que la PFD/la prise en compte des différences entre les sexes en soient une orientation prioritaire.

- Améliorer la qualité des discussions reliées aux différences sociales entre les hommes et les femmes dans les rapports d'évaluation en prenant les mesures suivantes :

  - Préciser l'aspect différenciation par sexe dans le cadre de référence des évaluations en demandant que les rapports d'évaluation contiennent des discussions sur les points suivants :

    - le rôle décisionnaire des femmes;
    - la participation des bénéficiaires (femmes et hommes) aux premiers stades de l'analyse et de la conception des projets;
    - les stratégies relatives à la différenciation par sexe qui ont été adoptées pour le projet;
    - les données ventilées par sexe rassemblées pendant l'évaluation;
    - la viabilité par rapport à la participation des deux sexes;
    - les effets sur la charge de travail des femmes;
    - les contraintes qui empêchent les femmes de participer;
    - des recommandations particulières sur la manière de rehausser la participation des deux sexes aux projets.

  - Veiller à ce que des spécialistes de la PFD et des spécialistes de la culture et des conditions locales continuent à prendre part aux évaluations.

b) Les questions liées à la différenciation par sexe et le cycle des projets

- Préciser que les femmes font partie du groupe cible.

- Continuer à travailler pour que les questions de différenciation par sexe soient intégrées dès les premières phases du cycle d'un projet (p. ex., analyse et conception/analyse préalable et conception préalable) et pour que les femmes (et les hommes) faisant partie du groupe cible soient consultés.

- Pour chaque projet, prévoir un budget particulier pour encourager l'établissement d'objectifs et de priorités se rapportant à chaque sexe dans le contexte du développement.

- Élaborer des stratégies particulières se rapportant aux différences entre les sexes afin d'inclure les femmes et les hommes dans la mise en oeuvre des projets d'une manière conforme à la culture locale et selon les besoins exprimés de la population cible.

- Aux stades de l'analyse préalable et de la planification des projets ou programmes, préciser les rôles productifs et décisionnaires que joueront les femmes (et les hommes) dans le cadre des activités suivantes de planification et de mise en oeuvre.

- Préciser le travail que l'on attend des femmes à l'intérieur du projet et comment elles seront récompensées pour leur contribution à la collectivité.

- Avoir recours aux compétences locales (p. ex., animatrices du village local, spécialistes, etc.) pendant la conception et la mise en oeuvre des projets.

- Améliorer la collecte de données ventilées par sexe et de données générales pendant la mise en oeuvre des projets.

- Effectuer le suivi en ce qui concerne la différenciation par sexe à l'intérieur du cycle du projet et continuer la pratique d'affecter des personnes à cette tâche.

- Favoriser la viabilité du développement par la mise en oeuvre d'interventions à long terme (dix à quinze ans), car le changement social ne deviendra pas viable immédiatement.

b) Les questions de différenciation par sexe et les secteurs

- Continuer à promouvoir la participation des femmes aux secteurs traditionnels et non traditionnels en parlant beaucoup des différences de statut social entre les sexes dans les critères d'évaluation des projets.

Éducation/formation

- Adopter une stratégie dont la priorité est d'améliorer la participation des femmes aux projets et programmes d'éducation et de formation et de favoriser la différenciation des effets par sexe dans les rapports d'évaluation de ce secteur.

- Considérer le choix du secteur de l'enseignement/de la formation comme celui où le traitement des questions de différenciation par sexe devra être grandement amélioré au cours des cinq prochaines années. Il faudrait que la formation soit offerte autant dans les secteurs non traditionnels que traditionnels. Bien qu'il soit important d'accroître le nombre de femmes dans les secteurs non traditionnels, il n'est pas nécessairement recommandable de négliger les domaines de formation où les femmes ont toujours été bien représentées, car ceux-ci sont peut-être le seul choix possible (ou acceptable) pour elles.

- Favoriser la mise en oeuvre de projets d'éducation des filles et jeunes femmes dans des domaines non traditionnels et traditionnels, selon qu'il convient, en reconnaissant le rapport étroit qui existe entre une meilleure éducation, la planification des familles et la qualité de vie.

Santé/population

- Améliorer la capacité des femmes des groupes cibles à prendre des décisions dans les secteurs de la santé et de la population, plutôt que de jouer surtout un rôle passif de bénéficiaire.

- Encourager les femmes à exprimer leurs propres perspectives sur leurs besoins et priorités en matière de santé, ce qui pourrait inclure la menace à la santé mentale que constitue la violence dans la famille; reconnaître le rôle des femmes en tant que protectrices de la santé et leur capacité de prendre en charge leur propre santé et celle de leurs familles; encourager l'adoption d'approches durables favorisant l'auto-suffisance dans le secteur de la santé et non pas des approches d'assistance sociale non durables; axer des programmes sur les femmes qui travaillent afin d'améliorer les milieux de travail qui peuvent constituer un risque grave pour la santé.

Agriculture

- Les projets agricoles, généralement de grande portée, comportent la difficulté de donner au groupe cible (femmes et hommes) un rôle décisionnaire pendant la planification et la mise en oeuvre. Le secteur agricole devrait être l'objet d'efforts prioritaires pour i) répartir les avantages selon les sexes; ii) évaluer l'effet des projets sur la charge de travail, iii) et analyser les effets et conséquences à long terme.

CONCLUSIONS

D'après les résultats de l'étude thématique III, il semble que de nombreux donneurs aient déjà mis en place des mesures, qui, dans l'ensemble favorisent la différenciation des résultats par sexe dans les rapports d'évaluation. L'hypothèse originale de l'étude portant sur le troisième thème était que « la manière dont les questions liées aux différences de statut social entre les hommes et les femmes sont traitées dans les évaluations est une indication raisonnable de la mise en oeuvre des politiques de PFD par les organismes donneurs ». On peut donc conclure que les donneurs ont fait un effort

raisonnable pour mettre en application les politiques de PFD. Cela ne signifie pas cependant que ces efforts se sont traduits par une amélioration réelle de la situation des femmes ou qu'ils ont donné lieu à des avantages à long terme. Le peu de discussions sur les effets des programmes dans les rapports d'évaluation ne permet pas de dire si les femmes ont bénéficié d'avantages durables.

Si l'on en juge par l'analyse quantitative des rapports d'évaluation, il semble que la participation des femmes en tant que bénéficiaires - bien que dans un rôle passif - ait augmenté. Le ton de nombreuses observations faites par les donneurs était toutefois quelque peu sceptique au sujet de ces avantages, se demandant si ces derniers étaient réels et durables ou, comme l'a exprimé l'un d'entre eux, s'ils « donnaient l'apparence » d'être réels alors qu'en fait « ils ne l'étaient pas ». Ce doute met en garde contre l'interprétation trop positive des données quantitatives. Les réserves exprimées par les donneurs sur la nature de la participation des femmes provenaient du fait que les femmes jouent un rôle passif en tant que bénéficiaires, que la répartition des avantages ne tient pas compte des différences entre les sexes, que les effets des projets sur la charge de travail des femmes ne sont pas pris en considération et que le rôle productif des femmes est ignoré. Le manque généralisé de données d'évaluation sur les conséquences des projets a été cité comme la principale contrainte dont souffre le processus d'évaluation.

Plusieurs donneurs se sont fortement montrés en faveur de l'approche favorisant la différenciation par sexe comparativement à celle de la participation des femmes au développement (PFD). L'évaluateur a été persuadé par ces arguments et appuie l'approche tenant compte des différences entre les sexes car elle tend à mieux faire comprendre les rôles des femmes et des hommes aux niveaux général (collectivité) et particulier (foyer). Cette approche s'harmonise mieux avec la culture des groupes visés en assurant la participation des conjoints et des familles et permet ainsi de mieux comprendre les conditions nécessaires pour que les avantages résistent à l'épreuve du temps. De projets plus centrés sur les différenciations par sexe découleront des évaluations également plus centrées sur ces questions.

Bien qu'une approche de différenciation par sexe puisse favoriser l'intégration de ces questions aux initiatives de développement, elle n'est pas plus une garantie de succès que ne l'a été l'approche PFD. En outre, elle peut n'être pas toujours la bonne, car dans certaines cultures et circonstances, il peut être plus approprié de mettre en oeuvre des projets axés seulement sur les femmes. Il faut faire preuve de jugement et comprendre la culture locale avant de faire un tel choix. Qui plus est, comme l'a fermement déclaré l'un des donneurs, l'élément critique permettant de traiter les questions particulières à chaque sexe réside dans l'approche globale adoptée lors de la conception et de la mise en oeuvre du projet et la volonté d'obtenir la participation locale. Ainsi, il faut accorder une importance prioritaire à l'intégration importante et significative des questions de différenciation par sexe au stade de la planification préalable et de la planification.

Comme exemple du développement axé sur l'approvisionnement, plusieurs donneurs se sont inquiétés de la possibilité pour les donneurs d'imposer leurs valeurs aux femmes du tiers monde, une approche qui pourrait miner les avantages à long terme des projets et accroître le risque d'entraîner des conséquences négatives imprévues pour les femmes. En adoptant une stratégie de différenciation par sexe et en élargissant le contexte des interventions, on pourrait espérer rehausser l'importance de la

culture locale et peut-être contribuer à réduire l'imposition fortuite des valeurs des donneurs. En conclusion, les approches PFD ou de différenciation par sexe doivent relever le défi qui consiste à *promouvoir l'intégration des femmes en tenant compte de la culture, mais sans raffermir les comportements traditionnels et paternalistes*.

Les progrès réalisés vers l'intégration des questions de différenciation par sexe dans les rapports d'évaluation semblent avoir été importants, mais il ne faut pas oublier que les effets des projets y sont rarement analysés. Toutefois, compte tenu des contraintes financières que connaissent de nombreux donneurs et le sentiment de « lassitude à l'égard de la PFD » que certains organismes de développement éprouvent peut-être, il conviendrait de reprendre l'étude thématique III dans deux ou trois ans pour évaluer, par exemple, dans quelle mesure les rapports d'évaluation préparés en 1997 ou 1998 présentent des analyses selon les sexes. De cette manière, on pourra confirmer la viabilité des efforts déployés pour intégrer les questions de PFD/de différenciation par sexe aux programmes de développement et au processus d'évaluation.

ÉVALUATION DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DES MEMBRES DU CAD CONCERNANT LA PFD

DEPUIS PLUS D'UNE DÉCENNIE, LES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR LES MEMBRES DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) ONT CONTRIBUÉ DE FAÇON SIGNIFICATIVE À FAIRE ADOPTER DES POLITIQUES AXÉES SUR LA PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT ET À FAIRE RECONNAÎTRE L'INÉGALITÉ DES SEXES COMME UN OBSTACLE FONDAMENTAL AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. CET OBSTACLE DOIT ÊTRE LEVÉ POUR QUE LE DÉVELOPPEMENT SOIT EFFICACE. AFIN DE RENFORCER LES RÉSULTATS DE LEUR ACTION, LE GROUPE D'EXPERTS DU CAD SUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE, EN COLLABORATION AVEC LE GROUPE D'EXPERTS SUR LA PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT, A MENÉ UNE ÉVALUATION GLOBALE DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DES FEMMES AU DÉVELOPPEMENT (PFD). CETTE ÉVALUATION PORTE SUR TROIS THÈMES :

- *le rôle de chef de file et d'inspirateur joué par le CAD auprès des membres en ce qui a trait aux questions et aux préoccupations relatives à la participation des femmes au développement;*
- *l'examen des politiques et des mesures adoptés par chaque donateur dans le domaine de la participation des femmes dans le développement;*
- *la prise en considération des objectifs et des initiatives en matière de PFD dans l'évaluation de l'aide, des évaluations.*

CE SOMMAIRE EST UNE SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ÉVALUATION.

FAITS SAILLANTS

MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES DE PFD PAR LES DONATEURS. Il existe parmi les pays membres du CAD des différences considérables au niveau des mécanismes adoptés pour la mise en oeuvre des principes et politiques de PFD et cela en raison des différents modèles de coopération au développement ainsi que divers facteurs économiques et politiques qui influent sur les programmes d'aide.

UNIFORMITÉ DE LA MISE EN OEUVRE. Les questions de la PFD ne sont pas systématiquement examinées dans le cycle de gestion de projet des pays donateurs. Même s'il existe souvent des énoncés d'intention concernant la participation des femmes, ils signifient peu en l'absence de stratégies précises visant à y donner suite. De même, les évaluations de projets ou de programmes ne traitent pas systématiquement la PFD comme une question transversale.

ENGAGEMENT. En dépit des efforts soutenus des pays membres du CAD, il subsiste un écart marqué entre les intentions énoncées et les incidences réelles sur les politiques et les pratiques d'aide au développement. Selon l'évaluation, l'engagement des membres ne peut s'évaluer qu'en fonction des résultats obtenus et non simplement en fonction des politiques, des objectifs et des moyens mis en place.

PARTICIPATION DES FEMMES. Nous assistons à une augmentation de la participation des femmes à tous les niveaux du cycle de projet (planification, mise en oeuvre, gestion, évaluation). Cependant, il demeure que, proportionnellement, les femmes ont une influence minimale sur la prise de décision. En effet, elles sont le plus souvent des bénéficiaires passives des activités de projets et prennent rarement une part active dans la conception du projet.

EFFETS DES RETOMBÉES. Même s'il semble que les femmes aient davantage accès aux ressources et services issus des projets d'aide, les initiatives menées actuellement pourraient avoir pour effet d'accentuer les disparités entre les hommes et les femmes plutôt que de les réduire.

RENFORCEMENT DES DIRECTIVES DU CAD EN MATIÈRE DE LA PFD. Le CAD a fait preuve de leadership en ce qui a trait aux questions de la PFD. Il a su développer, évaluer et mettre à jour les questions touchant les rapports entre hommes et femmes. Toutefois, l'étude conclut que les *objectifs des principes directeurs* élaborés par le CAD doivent être révisés, que les concepts relatif à la PFD, aux rapports entre hommes et femmes et aux projets spécialement axés sur les femmes doivent être clarifiés, et que l'approche générale et les modalités d'intégration de la problématique de la PFD dans toutes les activités de développement doivent être réexaminées.

NIVEAU DE RESSOURCES. Bien que toutes les agences membres du CAD aient des personnes ressources possédant des compétences en PFD, il s'avère que ces dernières ont souvent un rôle marginal ou représentent une faible proportion de l'effectif total (ou les deux). Si les unités de la PFD doivent assumer un leadership, il faudra y affecter le personnel et les ressources financières et organisationnelles nécessaires.

EFFETS DES NOUVELLES PRIORITÉS. Il s'avère difficile pour les décideurs d'interpréter les objectifs visés par les politiques de PFD en ce qui a trait aux nouveaux domaines d'activités. Cette constatation est particulièrement évidente au niveau des politiques et des interventions pour lesquelles aucun groupe précis n'est identifié, comme dans le cas de l'environnement, du développement démocratique et de la bonne gestion des affaires publiques.

NOUVELLES ORIENTATIONS ET DÉFIS

L'étude souligne les efforts remarquables déployés par tous les membres afin de mettre en oeuvre les principes et les politiques de PFD. Toutefois, elle considère que les efforts doivent être soutenus afin d'assurer, par le biais de la coopération au développement, des résultats positifs dans le domaine de la PFD. À cette fin, il faudra que les agences donatrices

- *orientent leur action vers des stratégies à long terme et concentrent leur attention au plus haut niveau hiérarchique des organismes de coopération d'aide au développement*
- *redoublent d'efforts pour réduire l'écart entre la théorie et la pratique.*

À cet effet, l'évaluation suggère que les organisations membres poursuivent trois thèmes

1. PRÉCISER QUE L'ÉGALITÉ DES SEXES EST UN OBJECTIF STRATÉGIQUE GLOBAL. Il est essentiel d'énoncer clairement que l'égalité des sexes est un objectif stratégique à long terme de la coopération au développement, afin que les agences et leur personnel aient une idée plus précise du but à atteindre. De plus, cela permettrait d'aligner les politiques des agences de coopération au développement sur les engagements pris par les membres du CAD et leurs partenaires, par exemple, dans le cadre d'instruments comme les Stratégies prospectives d'action de Nairobi et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Enfin, cela permettrait de dégager les questions de fond en vue d'aider le CAD et chacun de ses membres à orienter leurs efforts et leurs ressources.

2. RENFORCER LES STRATÉGIES INSTITUTIONNELLES POUR PARVENIR À L'ÉGALITÉ DES SEXES. La réduction de l'écart entre les politiques et la mise en oeuvre exigera une attention soutenue de manière à voir comment les agences de coopération au développement respectent les engagements pris au niveau institutionnel. Il faudra s'efforcer de préciser les responsabilités et les mécanismes visant l'obligation de rendre compte, de définir les objectifs mesurables qui servent de référence à l'évaluation des progrès, d' intégrer le point de vue respectif des hommes et des femmes dans les nouvelles politiques ainsi que dans les mécanismes d'acheminement de l'aide, et d'accroître les ressources humaines et financières.

3. RENFORCER LES PARTENARIATS DE DÉVELOPPEMENT POUR ATTEINDRE L'ÉGALITÉ DES SEXES. Les Stratégies prospectives d'actions adoptées en 1985 à Nairobi ont fourni un programme d'action commun pour les membres du CAD et les pays bénéficiaires de l'aide. Ce programme d'action sera mis à jour, redéfini et pris en considération dans la formulation des objectifs stratégiques qui seront examinés lors de la Conférence mondiale sur les femmes en 1995. Il viendra appuyer les efforts déployés en vue d'accroître la capacité des gouvernements nationaux à atteindre l'objectif de l'égalité des sexes, de consulter les gouvernements nationaux et les organisations féminines de manière à cerner comment les politiques des donateurs se répercutent sur les femmes et de prendre les initiatives pour favoriser la compréhension et la concertation des efforts.

LE FUTUR

Les auteurs du rapport souhaitent que cette étude encourage la discussion et la réflexion afin d'amener les pays membres du CAD à améliorer les politiques et les programmes touchant la problématique hommes-femmes. Ainsi, les membres du CAD auront à reconfirmer leur engagement à l'égard des principes et des objectifs de la politique de PFD et à développer des stratégies efficaces. Le CAD doit continuer à servir de catalyseur et de lieu de concertation des membres en ce qui touche la PFD et les rapports hommes-femmes.

QUELQUES MOTS AU SUJET DU RAPPORT

L'évaluation de la PFD a démarré à la fin de 1991, sous la tutelle d'un petit groupe d'organismes responsables membres du groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide. Ce groupe était présidé par le Royaume-Uni et les études ont été menées en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, USAID, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la Suisse et l'Agence canadienne de développement international.

Cette étude est constituée d'un rapport de synthèse et de trois études thématiques, qui ont été publiés séparément. Le rapport de synthèse intègre l'information fournie dans les études thématiques :

Thème I — *Prise en compte, dans les travaux du CAD, des considérations relatives au statut social des hommes et des femmes*

Thème II — *Évaluation des politiques et des mesures structurelles adoptées par les membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement*

Thème III — *Prise en considération de la PFD dans l'évaluation de l'aide au développement*

ON PEUT SE PROCURER DES EXEMPLAIRES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE ET DE L'ÉTUDE THÉMATIQUE III À LA DIRECTION DE L'EXAMEN DU RENDEMENT, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GESTION CENTRALE, AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL. ON PEUT OBTENIR LES ÉTUDES THÉMATIQUES I ET II EN S'ADRESSANT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES PAYS-BAS ET À L'USAID.