



## Égalité des sexes et financement climatique

Liane Schalatek, HBF, Smita Nakhooda, ODI

Fondamentaux  
du financement  
climatique **10**

NOVEMBRE 2013

Les femmes, qui forment la majorité des populations les plus pauvres de la planète comptant 1,2 milliard de personnes, sont souvent disproportionnellement affectées par les effets des changements climatiques, du fait de la persistance de certaines normes et discriminations sexistes. Leur contribution aux interventions sur le changement climatique diffère de celle des hommes à plusieurs égards. Les Accords de Cancún reconnaissent que l'égalité des sexes et la participation effective des femmes sont importantes dans tous les aspects des initiatives menées contre les changements climatiques, en particulier pour l'adaptation. Il convient ainsi d'élaborer des instruments financiers et d'allouer des fonds respectueux des différences entre les sexes. L'enjeu est d'utiliser les rares fonds publics de manière équitable, efficiente et efficace. Les Accords de Cancún admettent que les décisions en matière de financements climatiques ne doivent pas intervenir dans le contexte d'un vide normatif, mais être orientées par la reconnaissance des droits des femmes en tant que droits humains inaliénables. Les considérations sur les différences hommes-femmes ne sont pas systématiquement prises en compte par les fonds climatiques. Le nouveau Fonds vert pour le climat, qui est actuellement mis en place, se distingue des autres fonds en intégrant, d'emblée, la dimension de l'égalité des sexes dans son cadre d'activité. Sont ici présentés certains principes et actions qui permettent aux instruments du financement climatique d'être plus sensibles à l'égard des différences hommes-femmes.

### Aperçu

Les femmes forment la majorité des populations de la planète qui vivent encore dans une grande pauvreté et comptent 1,2 milliard de personnes. Elles sont souvent disproportionnellement affectées par les effets du changement climatique. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) reconnaît le rôle des inégalités entre les sexes dans la vulnérabilité au changement climatique. Cette réalité est largement due à la persistance de certaines normes et discriminations sexistes qui dénie aux femmes le droit à un revenu, à la protection juridique, à l'accès aux ressources ou à la participation politique, et les obligent à être les principales responsables des tâches familiales et des moyens de subsistance. Cette situation contribue à marginaliser les femmes dans de nombreuses communautés locales. La participation des femmes aux interventions sur le changement climatique diffère de celle des hommes, et les capacités d'atténuation et d'adaptation des deux sexes sont, elles aussi, différenciées du fait de leurs connaissances, expériences et compétences respectives. Les femmes sont ainsi des acteurs majeurs du changement dans la lutte contre le réchauffement mondial.

### L'égalité des sexes dans les derniers accords de la CCNUCC

La décision 1/CP.16 de la CCNUCC, prise à Cancún, a confirmé les grands objectifs à court et long termes du financement climatique, et fourni les principes directeurs des obligations financières fixées par la Convention pour les pays visés à l'Annexe II. L'article 7 de la décision reconnaît également que l'égalité entre les sexes et la participation effective des femmes sont importantes dans les aspects de la lutte contre les changements climatiques. Cela est particulièrement pertinent pour l'adaptation puisque les décisions de Cancún et de Durban visent à encadrer les nouveaux plans nationaux d'adaptation par une méthode respectueuse des différences hommes-femmes. À Durban, les Parties ont également confirmé la nécessité d'assurer l'équilibre hommes-femmes dans la composition des deux nouveaux organes dédiés à l'adaptation et au financement climatique, à savoir le Comité de l'adaptation et le Comité permanent, et dans celle du Conseil et du Secrétariat du nouveau Fonds vert pour le climat (GCF). À Doha, la décision 23/CP.18 de la CCNUCC a encouragé la promotion de l'égalité des sexes et la participation des femmes dans les organes créés au titre de la Convention, « de manière à ce que les vues des femmes soient prises en compte dans les politiques relatives au climat ».

## Importance du financement climatique respectueux de l'égalité des sexes

L'expérience internationale des programmes de développement montre que l'attention portée à la dimension hommes-femmes dans les financements climatiques publics permet d'améliorer leur efficacité et leur efficience.

L'exemple fourni par le financement de l'adaptation en Afrique subsaharienne l'illustre bien. Cette région est l'une des plus vulnérables aux changements climatiques, et les besoins actuels en financement de l'adaptation sont estimés à pas moins de 2 milliards \$ par an. Les flux cumulés du financement de l'adaptation approuvé pour cette région par les fonds suivis par CFU atteignent seulement 682 millions \$ depuis 2003. En Afrique subsaharienne, les femmes demeurent les principaux acteurs de la production agricole, en assumant pas moins de 80 % de la production alimentaire domestique. Étant donné qu'elles sont rarement propriétaires des terres qu'elles cultivent, elles sont souvent exclues des processus officiels de consultation qui déterminent les besoins des communautés rurales en matière d'adaptation, et dans l'impossibilité de garantir des crédits ou tout autre service de vulgarisation agricole. En période d'insécurité alimentaire – aggravée par la variabilité météorologique extrême et la transformation des schémas météorologiques à long terme induite par les changements climatiques – les femmes et les filles sont susceptibles de recevoir une portion alimentaire réduite du fait des préjugés sexistes régissant la distribution dans certains foyers.

Pour être efficace, l'accroissement des financements dédiés aux projets et programmes d'adaptation menés en Afrique dans les zones rurales et l'agriculture, doivent tenir compte des dynamiques existant entre les sexes dans la production, l'approvisionnement et la distribution alimentaires, tant dans les foyers que sur les marchés. Des efforts pourraient par exemple viser à inclure les femmes dans les programmes de renforcement des capacités, les services de conseil, l'aide technique et les services de vulgarisation agricole. En l'absence de ces éléments sensibles au développement des femmes, les instruments du financement climatique pourvoyeurs de fonds dédiés à l'adaptation en Afrique pourraient exacerber les situations qui discriminent les femmes. Cette négligence met en péril les droits des femmes et enfreint la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui a été adoptée par la quasi-totalité des pays bénéficiaires et contributeurs en matière de financements climatiques internationaux.

Les recherches et publications sont de plus en plus nombreuses à confirmer l'intérêt offert par l'intégration de la dimension hommes-femmes dans la conception et l'exécution des projets, notamment sa capacité à améliorer les résultats du développement et son efficacité. Le fait de négliger les femmes en tant que groupe de parties prenantes majeur des pays bénéficiaires peut aboutir à des résultats sous-optimaux en cas de financement climatique.

## Intégration de l'égalité des sexes dans les fonds climatiques

Les considérations sur l'égalité des sexes n'ont pas été intégrées d'emblée à la conception et à la mise en place des mécanismes de financement climatique. Si elles n'en sont pas complètement absentes, elles ont souvent été ajoutées ponctuellement a posteriori, ces dernières années, sans être systématiques. Des efforts importants ont toutefois été récemment accomplis pour les intégrer dans la programmation des fonds.

### Les Fonds d'investissement climatique

La Banque mondiale et les banques régionales et multilatérales de développement, qui mettent en œuvre les Fonds d'investissement climatique (FIC), possèdent des stratégies sensibles à l'égalité des sexes pour leurs opérations financières destinées au développement. La Banque mondiale est chargée d'intégrer cette question. Un examen complet sur l'égalité des sexes dans les FIC, mené en 2012, a toutefois confirmé que les programmes accompagnés par le Fonds pour les technologies propres (FTP), qui finance des activités d'atténuation importantes dans les grandes économies et représente 70 % des promesses de fonds des FIC (7,2 milliards \$), n'incluaient pas toujours ces considérations. Les tentatives initialement menées par le FTP pour reconnaître l'importance de cette question (dans le secteur du transport par exemple) devraient être renforcées. L'égalité des sexes est absente des principes opérationnels du Programme pilote de résistance aux chocs climatiques (PPCR), qui finance des portefeuilles programmatiques sur l'adaptation dans plusieurs pays en développement, même si la plupart des pays pilotes ont inclus certains aspects de cette question lors de la phase de planification programmatique. Selon l'examen effectué sur les FIC, ces aspects vont de l'inclusion, durant la préparation des projets, d'organismes gouvernementaux dédiés à la défense des femmes et à l'égalité des sexes dans les pays bénéficiaires, à celle d'experts dans les relations hommes-femmes spécialisés dans les missions de pays, ou à l'intégration de groupes de défense des femmes en tant que parties prenantes principales dans les consultations, ou encore à l'élaboration de plans d'action sensibles à l'égalité des sexes pour des projets précis. Il n'existe pas d'approche intégrée pour les diverses dimensions applicables à la planification des projets. La difficulté reste entière d'exécuter des programmes sensibles à l'égalité des sexes. Seul un quart des projets prévoit des indicateurs la concernant. Les plans d'investissement initial, qui ont été analysés par l'examen 2012 sur les FIC dédié au Programme de développement accéléré des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (SREP), le plus récent des FIC, incluent des informations sur les « co-bénéfices environnementaux, sociaux et sexospécifiques », et considèrent les femmes comme les bénéficiaires de l'investissement. Les efforts menés pour garantir la participation et le développement intégral des femmes et des autres groupes vulnérables, semblent inégaux. L'examen sur les FIC a recensé les divers outils et mesures concrets susceptibles de renforcer la sensibilité à l'égalité des sexes du SREP, notamment l'élaboration d'un tableau de bord sexospécifique ou d'orientations détaillées sur la collecte de données par le biais d'indicateurs sexospécifiques. L'Unité administrative du programme a, suite aux constatations de l'examen, recruté un coordinateur pour l'égalité des sexes.

## Le Fonds pour l'adaptation

Les premières propositions de projets concernant le Fonds pour l'adaptation, créé par le Protocole de Kyoto, incluent une analyse sur l'égalité des sexes qui peut varier d'un projet à l'autre. Des directives opérationnelles ont été adoptées en juillet 2011. Elles prévoient l'inclusion de considérations sur l'égalité des sexes dans la planification des projets et programmes, et dans les processus de consultation concernant les projets, et les considèrent comme un critère d'examen important. Des efforts sont actuellement déployés pour élaborer de nouvelles stratégies environnementales et sociales susceptibles d'accroître l'attention portée à l'égalité des sexes. Un projet de stratégie propose, pour principes centraux lors de la conception et de l'exécution des projets et programmes du Fonds pour l'adaptation, le respect des droits de l'homme, l'égalité des sexes et le développement intégral des femmes.

## Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) et le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est l'un des fonds climatiques internationaux les plus anciens. Les considérations sur l'égalité des sexes sont mineures dans l'examen de ses programmes et les processus d'approbation. Le FEM a adopté une stratégie sur l'intégration des dimensions hommes-femmes en 2011. Jusque-là, les considérations sur cette question ne constituaient pas un critère décisionnel central pour l'examen et l'approbation des projets concernant le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA). Cette stratégie exige que l'évaluation des organismes du FEM (principalement les banques multilatérales de développement et les organismes des Nations Unies) estime leur conformité au mandat fixé par le FEM en matière d'égalité des sexes, et considère la capacité à mettre en œuvre l'égalité des sexes des nouveaux organismes d'exécution comme un critère incontournable de leur accréditation au FEM. Les organismes d'exécution du FEM doivent prouver qu'ils ont amélioré leur analyse des considérations relatives à l'égalité des sexes dans le cadre des projets du FEM. Ils doivent également établir des politiques, stratégies ou plans d'action en faveur de l'égalité des sexes, et satisfaire aux exigences minimales fixées dans ce domaine. Ces exigences incluent l'utilisation d'indicateurs sexospécifiques pour le suivi, le recours à des mesures permettant d'éviter ou d'atténuer les effets négatifs des projets sur l'égalité des sexes et l'engagement d'experts expérimentés dans cette question pour suivre et appuyer l'exécution de ces exigences. Le Secrétariat du FEM a également travaillé au renforcement de ses capacités dans ce domaine. Il a recruté un coordinateur pour l'égalité des sexes qui est chargé de suivre l'attention portée à l'égalité des sexes dans les propositions, et de créer des réseaux et des collaborations avec les partenaires susceptibles d'appuyer des méthodes sensibles à l'égalité des sexes.

Ces mesures aideront par exemple le FPMA, qui est censé financer et exécuter les Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA), un tiers de ces derniers incluant une analyse ou des indicateurs sur l'égalité des sexes. La participation des femmes à l'élaboration des PANA a été inégale malgré les orientations clairement définies de la CCNUCC sur cette question. L'Agence des aires protégées (APA), récemment créée, met en œuvre des projets financés au titre du FPMA qui marquent, du fait des nouvelles directives du FEM, une amélioration dans l'inclusion des aspects relatifs à l'égalité des sexes dans la conception, le suivi et l'évaluation des projets.

## Bonnes pratiques et données d'expérience des autres fonds mondiaux et du projet de Fonds vert pour le climat

Les données d'expérience sur les autres secteurs du développement montrent qu'il est possible d'inclure, en tous les cas, des considérations sur l'égalité des sexes dans les mécanismes de financement mondial dédiés aux actions menées dans les pays en développement. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial) et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) ont adopté, en 2008, un plan d'action et une stratégie détaillée sur l'égalité des sexes. Tous deux possèdent une « infrastructure sur l'égalité des sexes ». Il s'agit, dans le cas de la GAVI, d'un Groupe de travail sur l'égalité des sexes incluant des représentants des équipes du Secrétariat. Le Fonds mondial, pour sa part, emploie à plein temps plusieurs conseillers pour l'égalité des sexes, ainsi que des experts de ces questions lors du suivi, de l'évaluation et du conseil juridique, et plusieurs équipes de sensibilisation de la société civile.

À eux seuls, les stratégies ou plans d'action officiels sur l'égalité des sexes suffisent rarement. L'intégration de cette dimension dans la structure de gouvernance et les mécanismes de participation publique des fonds est tout aussi importante, notamment par le biais du rôle accordé aux organisations dédiées à l'égalité des sexes, et aux groupes de femmes. Dans les FIC, les représentants de la société civile peuvent participer, en qualité d'observateurs actifs, aux réunions du conseil, prendre la parole, ajouter des points à l'ordre du jour et recommander l'engagement de plusieurs experts externes à l'examen du conseil. La participation de la société civile, en tant qu'observateurs actifs, doit respecter la parité, connaître les considérations liées à l'égalité des sexes et inspirer des mesures similaires aux autres fonds tels que le Fonds vert pour le climat (GCF).

Ce dernier a pris, dès le départ, des mesures pour intégrer la dimension de l'égalité des sexes dans ses opérations. Son instrument directeur inclut plusieurs références à l'égalité des sexes et aux femmes dans les objectifs, la gouvernance et les modalités opérationnelles du fonds, notamment la participation des parties prenantes. Une récente décision du conseil, prise dans le cadre de la mise en place du fonds, a intégré cette question en tant que critère d'efficacité pour le cadre de résultats. Le GCF sera le premier fonds climatique multilatéral à envisager une méthode sensible à l'égalité des sexes pour ses opérations, et à adopter, d'emblée, une stratégie en ce sens, avant tout financement programmatique.

## Principes et actions du financement climatique sensible à l'égalité des sexes

Toute utilisation efficace du financement climatique requiert l'intégration des considérations sur le changement climatique dans les stratégies et plans de développement, qui peuvent, à leur tour, prévoir des clauses sur l'égalité des sexes en vue de résultats durables et équitables. Le financement des allocations doit être cohérent et respecter les plans nationaux de développement et les stratégies d'atténuation et d'adaptation qui seront élaborés lors de processus participatifs, transparents et respectueux de l'égalité des sexes réunissant les parties prenantes concernées.

Les principes et actions permettant de concrétiser cette approche incluront les éléments suivants :

- Le respect de l'égalité des sexes, en tant que principe directeur et question intersectorielle pour les instruments du financement climatique, en particulier le Fonds vert pour le climat.
  - L'inclusion de directives et de critères de financement respectueux de l'égalité des sexes pour chaque « guichet » de financement thématique ou sous-fonds.
  - L'adoption de critères explicites sur l'égalité des sexes dans les objectifs de performance, les cadres de calcul des résultats et l'évaluation des options de financement. Ces critères pourraient inclure une analyse obligatoire sur l'égalité des sexes pour le projet ou programme proposé, un budget respectueux de l'égalité des sexes et plusieurs indicateurs quantitatifs et qualitatifs clairement définis pour mesurer le degré de contribution de ces projets ou programmes aux objectifs liés à l'égalité des sexes, ainsi que la collecte systématique de données ventilées par sexe.
  - Le respect de la parité et des compétences hommes-femmes pour le personnel des institutions qui administrent les financements climatiques, en vue d'assurer l'intégration des principes de l'égalité des sexes dans l'élaboration des directives sur le financement et la programmation, et leur intégration dans l'examen des programmes et des projets, le suivi, la notification, la vérification et l'évaluation des portefeuilles de financements du mécanisme.
- L'adoption de mesures suscitant la contribution et la participation des femmes, en tant que parties prenantes et bénéficiaires, au cycle de financement des programmes ou des projets, de la conception à l'exécution, au suivi et à l'évaluation.
  - La réalisation d'audits réguliers sur les incidences de l'égalité des sexes dans l'allocation des financements, afin d'assurer l'équilibre entre les activités d'atténuation et les activités d'adaptation, et la prestation de résultats sensibles à l'égalité des sexes.
  - L'utilisation d'un ensemble solide de protections et de directives sociales et environnementales respectueuses de l'égalité de sexes lors de la mise en œuvre des projets, lesquelles garantiront la parité, les droits des femmes et leur pleine participation. Ces protections doivent se conformer aux obligations internationales, notamment celles liées aux droits de l'homme, aux droits des femmes, aux normes de travail et au droit de l'environnement.
  - La création d'un mécanisme indépendant d'évaluation et de recours, qui permettra aux groupes et aux personnes (notamment les femmes) affectés par les financements climatiques, d'exprimer leurs griefs et de solliciter des indemnités et une réparation.

### References

Site web de *Climate Funds Update* : [www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org) (données consultées en octobre 2013)

FIC/IUCN (2012) : *Gender Review of the CIF* (Washington, DC)

Schalatek, L. and Burns, K. (2013) : *Operationalizing a Gender-Sensitive Approach for the Green Climate Fund* (Washington, DC)

Les Notes Fondamentales du financement climatique s'inspirent des données de Climate Funds Update et sont disponibles en anglais, en espagnol et en français sur [www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org)