



Égalité des sexes et financement climatique

Liane Schalatek, Fondation Heinrich Böll
et Smita Nakhoda, ODI

Fondamentaux
du financement
climatique **10**

DÉCEMBRE 2014

Parmi les 1,2 milliards de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté dans le monde, on compte une majorité de femmes. Elles sont souvent aussi affectées par les impacts des changements climatiques de manière disproportionnée, du fait de la persistance de certaines normes et discriminations sexistes. Par ailleurs, les hommes et les femmes contribuent différemment à la lutte contre les changements climatiques. Les Accords de Cancún reconnaissent que l'égalité des sexes et la participation effective des femmes sont clé dans les projets menés contre les changements climatiques, en particulier en matière d'adaptation. Il convient d'élaborer des instruments financiers et d'allouer des fonds respectueux des différences entre les sexes. L'enjeu est d'utiliser les fonds publics limités de manière équitable, efficiente et efficace. Les Accords de Cancún admettent que les décisions en matière de financements climat doivent reconnaître les droits des femmes en tant que droits humains inaliénables. De nombreux fonds climat ont souvent débuté sans prendre en compte ces droits mais, depuis quelques années, reconnaissent l'importance d'intégrer l'égalité des sexes et améliorent leur mode de gouvernance et leurs politiques. A l'inverse, le nouveau Fonds Vert pour le climat, bientôt opérationnel, se distingue des autres fonds parce qu'il a intégré - d'emblée - l'égalité des sexes dans ses opérations. Le Fonds Vert pourrait aller plus loin et créer de nouveaux standards internationaux, non seulement sur comment financer mais aussi sur quoi financer. Sont ici présentés certains principes et modes d'actions qui permettent aux instruments financiers de mieux répondre aux besoins d'égalité des hommes et femmes dans la prise de décision et dans les bénéfices des initiatives contre les changements climatiques.

Aperçu

Parmi les 1,2 milliards de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté dans le monde, on compte une majorité femmes. Elles sont souvent aussi affectées par les effets des changements climatiques de manière disproportionnée. Dans son 5ème rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) souligne que les changements climatiques creusent les inégalités entre les sexes et rend beaucoup de femmes bien plus vulnérables 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 contre les changements climatiques diffère de celle des hommes, et les capacités d'atténuation et d'adaptation des deux sexes relèvent de connaissances, expériences et compétences différenciées. Dans de nombreux cas, les femmes sont déjà à l'oeuvre pour faire face aux changements

climatiques – par exemple, en utilisant des semences qui résistent aux sécheresses, des techniques de gestion des sols avec un faible impact environnemental, ou en pilotant les efforts de reforestation et de restauration des terres. En tant qu'agricultrices, entrepreneurs, consommatrices et gestionnaires du foyer, les femmes jouent un rôle clé dans la mise en oeuvre d'un développement sobre en carbone dans les pays en développement. Les femmes sont ainsi des vecteurs importants dans la lutte contre le réchauffement climatique.

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 ».

L'importance de l'égalité des sexes dans les financements climat

L'expérience internationale des programmes de développement montre que l'attention portée à la dimension hommes-femmes dans les financements climatiques publics – pour l'adaptation et pour l'atténuation – permet d'améliorer leur efficacité et leur efficience. Les exemples ci-dessous illustrent pourquoi.

L'Afrique subsaharienne est une des régions les plus vulnérables aux changements climatiques, et les besoins financiers du continent africain pour l'adaptation représentent 20 à 30 milliards \$ par an. Depuis 2003, la région a reçu un total de seulement 1,03 milliards \$ pour l'adaptation via les Fonds suivis par CFU. En Afrique subsaharienne, les femmes demeurent les principales actrices de la production agricole, et assurent près de 80 % de la production alimentaire régionale. 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 d'obtenir des crédits ou de bénéficier de mécanismes permettant de développer leurs activités agricoles.

Pour être efficace, l'accroissement des financements dédiés aux projets et programmes d'adaptation menés en Afrique dans les zones rurales et en matière d'agriculture, doivent tenir compte des dynamiques entre les sexes dans la production, l'approvisionnement et la distribution alimentaire, 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. Sans prisme « genre », les instruments du financement climatique pour 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 internationaux pour le climat.

En matière d'atténuation financiers, leur flexibilité dans les horaires, la problématique des transports urbains montre bien les bénéfices d'une politique renforçant l'égalité entre les sexes. Plus de 90% des 200 villes à se développer rapidement sont situées dans des pays en développement. Dans ces pays, les populations se déplacent en marchant ou via les transports en commun bondés. Il est facile de démontrer la valeur ajoutée socioéconomique de promouvoir l'égalité homme-femme dans les projets de transport urbain – notamment en investissant

dans les transports en commun plus propres comme le service de bus rapide (BRT). L'analyse illustre les besoins différenciés des hommes et des femmes pour leurs déplacements – leurs moyens, la durée et la fréquence de leurs déplacements, la couverture géographique et la densité du réseau de transport. En tenir compte dans l'élaboration des dispositifs de transport urbain permettra d'énormes avancées : une mobilité plus rentable et qui permet de réduire les émissions de GES, des coûts de transaction plus faibles grâce à l'optimisation des systèmes de transport ; un accès renforcé des femmes (qui dépendent souvent plus sur les transports en commun) au marché du travail, à l'éducation et aux services qui aident les foyers et les rendent moins vulnérables.

Les recherches et publications sont de plus en plus nombreuses à confirmer l'intérêt d'intégrer la dimension hommes-femmes dans la conception et l'exécution des projets car elle peut contribuer à l'atteinte des objectifs et à l'efficacité globale du projet. Le fait de négliger les femmes en tant que parties prenantes majeures des pays bénéficiaires peut aboutir à une utilisation non-optimale des financements climat.

Intégration de l'égalité des sexes dans les fonds climat

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 climat. Si elles n'en sont pas complètement absentes, elles ont souvent été ajoutées a posteriori, ponctuellement et non systématiquement, ces dernières années. Récemment, des efforts importants ont permis de mieux 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 pour renforcer l'égalité des sexes et la prise en compte des femmes pour leurs opérations financières destinées au développement. La Banque mondiale a le mandat pour intégrer la question du genre. Le Fonds pour les technologies propres (FTP) finance des projets d'atténuation dans les grandes économies et représente 70 % des promesses de fonds des FIC (7,5 milliards \$). Une évaluation complète sur l'intégration du genre dans les FIC, menée en 2012, a toutefois confirmé que les programmes financés par le FTP n'intégraient 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 pour la Résilience Climatique (PPCR), qui finance des programmes d'adaptation dans plusieurs pays en développement. Néanmoins, la plupart des pays pilotes l'ont pris en compte dans la phase de planification programmatique. Selon l'examen effectué sur les FIC, la prise en compte du genre se traduit souvent par l'implication d'organismes gouvernementaux, experts et de groupements dédiés à la défense des femmes et à l'égalité des sexes dans les pays bénéficiaires et dans les consultations en amont et pendant l'élaboration des plans et des projets. La prise en compte du genre se voit également dans l'élaboration de plans/stratégies dédiés à l'intégration du genre dans le cadre de projets précis.

La mise en œuvre de programmes intégrant sérieusement l'enjeu d'égalité des sexes et la place des femmes reste un défi à relever puisque, actuellement, seule une minorité de

projets contient des indicateurs à ce sujet. En 2012, les plans initiaux d'investissement du Programme de développement accéléré des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (SREP) - le tout dernier Fonds d'Investissement Climatique - ont fait l'objet d'une l'évaluation sur la place du genre. Les plans d'investissement identifient les femmes parmi les bénéficiaires des investissements et précisent les « co-bénéfices environnementaux, sociaux et sexo-spécifiques ». Cependant, les efforts menés pour garantir la participation et le développement des femmes et des autres groupes vulnérables, sont inégaux. L'évaluation de la prise en compte du genre dans les FIC a permis de recenser les divers outils et mesures concrètes susceptibles de renforcer la prise en compte de l'égalité des sexes dans le SREP - notamment l'élaboration d'un tableau de bord sexo-spécifique ou d'orientations détaillées sur la collecte de données par le biais d'indicateurs sexo-spécifiques. En 2014, suite aux recommandations de l'évaluation, un point focal « genre » a été recruté au sein de l'unité administrative des CIF. Le point focal pilotera la mise en œuvre du plan d'action genre des CIF qui vise notamment à renforcer le soutien programmatique et analytique, et le suivi et l'évaluation au cours des deux prochaines années.

Le Fonds pour l'adaptation

Les propositions initiales de projets auprès du Fonds pour l'adaptation, créé par le Protocole de Kyoto, tiennent compte des considérations pour l'égalité des sexes mais de manière inégale. 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'évaluation important. En octobre 2013, une nouvelle politique sociale et environnementale a été adoptée et renforce la prise en compte du genre. Elle identifie le respect des droits humains, de l'égalité des sexes et de la participation/le développement des femmes comme des principes clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes du Fonds pour l'adaptation.

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 climat internationaux les plus anciens et jusqu'à récemment, ne tenait pas sérieusement compte de la question du genre dans ses programmes et décisions – y compris dans le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA).

En 2011, le FEM a adopté une stratégie sur l'intégration du genre qui oblige toutes les agences du FEM (principalement les banques multilatérales de développement et les organismes des Nations Unies) à se mettre en conformité. Par ailleurs, la capacité d'une agence à mettre en œuvre cette politique devient un critère préalable à son accréditation au FEM. Les organismes d'exécution du FEM doivent démontrer leurs efforts pour tenir compte de l'égalité des sexes et renforcer la participation des femmes dans le cadre des projets du FEM. Ils doivent également élaborer 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 des indicateurs sexo-spécifiques pour le suivi des projets, des mesures permettant d'éviter ou d'atténuer les effets négatifs des projets sur l'égalité des sexes et l'obligation

d'engager des experts expérimentés 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 d'étudier la prise en compte de la question du genre dans les propositions de projets, et de créer des réseaux et des collaborations avec les partenaires susceptibles de faire une place à l'égalité des sexes. En octobre 2014, le conseil du FEM (son organe décisionnel) a adopté le plan d'action pour l'égalité des sexes du FEM – la feuille de route concrète pour mettre en œuvre la politique d'intégration du genre au cours du 6ème cycle de reconstitution du fonds (FEM-6, 2015-2018). Le conseil propose de créer un groupe de travail inter-agences sur le genre. Le groupe travaillerait sur la gestion des résultats, notamment en proposant des indicateurs sexo-spécifiques dans chaque domaine d'intervention et en établissant des indicateurs transversaux sur le genre au sein du FEM.

Ces mesures aideront le FEM dans ses actions climat. Selon l'évaluation annuelle de 2013, environ 35% du porte-feuille d'actions en matière d'atténuation du FEM et 40% de ses projets d'adaptation tiennent compte de la question du genre. Une meilleure intégration du genre est cruciale pour le FPMA par exemple qui doit financer et mettre en œuvre les Programmes d'Action Nationale pour l'Adaptation (PANA). En effet, la participation des femmes dans les PANA a été inégale malgré des orientations claires fixées par la CCNUCC.

Les bonnes pratiques des autres fonds mondiaux et le potentiel du Fonds vert pour le climat

Les évolutions récentes des Fonds climat s'inspirent des bonnes pratiques dans d'autres secteurs de développement qui ont systématiquement et effectivement intégré l'égalité des sexes dans les mécanismes mondiaux de financement 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. Les deux fonds ont mis en place une « infrastructure » pour 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 dans 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 des représentants de la société civile, en tant qu'observateurs actifs, doit respecter la parité, connaître les considérations liées à l'égalité des sexes et être répliquée ou même renforcée dans d'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. Il exige la parité dans les équipes et au CA, par exemple. Dans le cadre de l'opérationnalisation du Fonds, le CA a pris plusieurs décisions qui exigent l'élaboration d'une politique et d'un plan d'action « genre » en tant que tel pour le Fonds Vert, ainsi que l'intégration du genre dans les politiques et modalités opérationnelles adoptées. Cette approche s'applique aussi au cadre d'évaluation de résultat – notamment via la collecte de données sexo-spécifiques et aux critères d'investissements du Fonds (tout en reconnaissant qu'il faut le renforcer). Il est prévu que le 1er CA du Fonds Vert en février 2015 approuve un socle de principes et un plan d'action complet et pluriannuel pour l'intégration du genre. A ce titre, le Fonds Vert sera le premier fonds climat multilatéral qui commencera ses opérations financières en ayant déjà intégré l'égalité des sexes dans ses opérations, et adopté un plan d'action et une politique sur le genre.

Principes et actions pour intégrer la dimension genre dans les financements climat

L'utilisation efficace du financement climatique requiert l'intégration des enjeux climatiques dans les stratégies et plans de développement. Et une intégration réussie de la question climatique suppose une intégration de la question du genre. L'allocation des financements doit être cohérente et alignée sur les plans nationaux de développement et les stratégies d'atténuation et d'adaptation qui seront élaborés lors de processus réellement participatifs, transparents et respectueux de l'égalité des sexes.

Les principes et actions permettant de mettre en oeuvre cette approche s'appuient sur:

- Le respect de l'égalité des sexes, en tant que principe directeur et mandat transversal pour tous les instruments du financement climatique, en particulier le Fonds vert pour le climat.
- L'inclusion de directives, d'instruments et de critères de financement qui privilégient l'égalité des sexes pour chaque « guichet » thématique ou sous-fonds.
- Des mesures d'adaptation et d'atténuation qui visent les populations et les bénéficiaires, notamment les actions à petite échelle et les actions communautaires dans les pays en développement. Les femmes y sont sur-représentées et souvent à la tête de micro, petites et moyennes entreprises.
- L'adoption de critères explicites sur l'égalité des sexes dans les objectifs de performance, les cadres de suivi des résultats et l'étude des options de financement. Ces critères pourraient inclure une analyse obligatoire de l'intégration du genre pour le projet ou programme proposé, un budget dédié à 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 sexo-spécifiques. Les indicateurs devraient cibler les projets et programmes mais également permettre une évaluation de l'impact sur l'égalité des sexes dans l'ensemble du portefeuille
- Le respect de la parité et des compétences hommes-femmes pour le personnel des institutions, des organes et panels techniques/consultatifs, en vue d'assurer l'intégration des principes de l'égalité des sexes dans l'élaboration des lignes directrices sur le financement, l'accréditation et la programmation. Il s'agit aussi d'assurer 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, dans les mécanismes nationaux de coordination et d'allocation des financements, et tout au long du cycle de financement - de la conception à l'exécution, au suivi et à l'évaluation.
- La réalisation d'audits réguliers sur l'impact de l'allocation des financements sur l'égalité des sexes afin d'assurer l'équilibre entre les activités d'atténuation et les activités d'adaptation, et la prise en compte de l'égalité des sexes dans les activités à différentes échelles et dans différentes régions.
- Un ensemble de lignes directrices et clauses sociales et environnementales favorisant l'égalité de sexes lors de la mise en oeuvre 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, facile d'accès pour les groupes et les personnes (notamment les femmes) affectés par les financements climatiques dans un pays bénéficiaire, d'exprimer leurs griefs et de solliciter des indemnités et une réparation.

References

Site web de Climate Funds Update : www.climatefundsupdate.org (données consultées en novembre 2013)

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

Schalatek, L.andBurns, 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