



WWW.UNCORNEREDMARKET.COM

Mettre les PANA au service des femmes

A travers le monde entier, les gouvernements s'éveillent à l'idée que faire face au changement climatique nécessite une réponse rapide si l'on veut éviter ses pires conséquences. Ses effets ne seront nulle part ailleurs ressentis avec autant d'acuité que dans les pays en développement, où déjà, il est en train d'entraver les efforts de développement. Les femmes, qui constituent la majorité des pauvres et prennent principalement soin des familles, sont en première ligne, faisant face aux incessantes catastrophes naturelles ainsi qu'aux changements dans leur environnement.

Les Programmes d'Actions Nationaux d'Adaptation (PANA)

En réponse aux réalités actuelles du changement climatique, la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) —organe intergouvernemental traitant de cette question— a lancé le processus des programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) pour aider les pays les plus menacés par, et/ou déjà aux prises avec, les effets du changement climatique.

Il est vrai, l'objectif ultime de la CCNUCC est d'aider les parties prenantes à stabiliser leurs émissions de gaz à effet de serre, cause principale du changement climatique. Toutefois, l'adaptation des pays les moins avancés (PMA) est toute aussi urgente. Une réponse tardive à cette question pourrait drastiquement augmenter la vulnérabilité des PMA ainsi que les coûts d'actions différées.¹ A travers les dispositifs des PANA, ces pays évaluent leurs défis prioritaires en terme d'adaptation et privilégient les actions pouvant y remédier. Ces actions doivent se fonder sur les plans nationaux de développement existants — y compris les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP),

les stratégies de développement durable, les plans de préparation aux catastrophes, pour ne citer que ceux là — et s'y intégrer.² Les PANA contiennent une liste d'activités et de projets prioritaires ainsi que leur description de manière à faciliter leur conception et leur exécution.

Alors pourquoi cet intérêt des femmes et des défenseurs du genre pour les PANA? Qui bénéficiera de ces activités ou accédera à ces fonds? Quelles catégories de personnes verront leur bien-être ou leurs moyens de survie s'améliorer grâce à ces programmes? Les PANA devraient profiter aux communautés les plus vulnérables. Il est donc crucial de veiller à ce que les inégalités de genre, les priorités et les intérêts des femmes y soient pris en compte. Les efforts de développement seront maintenus sur la bonne voie et les PMA, aidés de façon plus efficace et potentiellement plus efficiente pour faire face aux impacts du changement climatique. Ce dossier présente des détails du processus des PANA, analysant la manière dont ils peuvent être mis au service tant des hommes que des femmes.

Les lignes directives du PANA

Les lignes directives servant à la préparation des PANA élaborées par le Groupe des Experts des PMA soulignent que le processus doit être participatif.³ L'équipe nationale devrait être constituée d'un chef de file et de représenter divers groupes, y compris les agences gouvernementales et la société civile. Les femmes et les hommes des collectivités locales doivent participer à ce processus en raison de leurs connaissances importantes sur les stratégies actuelles d'adaptation. Étant par ailleurs les plus affectées par le changement climatique, ils devraient tirer le plus de bénéfices des activités liées aux PANA.

Ces lignes directives mettent également l'accent sur l'importance de l'égalité de genre, précisant que le changement climatique a des effets néfastes différents sur les hommes et les femmes et dans bien de cas affecte plus durement ces dernières. D'autres préceptes incluent la nécessité d'une approche pluridisciplinaire, la complémentarité avec les plans et les programmes existants, l'intégration du PANA dans les plans de développement en prenant donc en compte les orientations nationales, la mise en valeur d'une gestion saine de l'environnement et la garantie de la rentabilité et de la simplicité. Le Groupe des Experts a noté que ces lignes directives ne sont pas prescriptives, les procédures étant flexibles et pouvant être adaptées selon les circonstances de chaque pays.

Comment les PANA sont-ils financés?

La préparation et l'exécution des PANA sont destinées au financement du fonds des PMA de la CCNUCC, lequel est administré par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) (voir encadré). La majeure partie de ces fonds devrait être destinée à la phase d'exécution.

Une fois le document complet du PANA soumis au secrétariat de la CCNUCC, les PMA deviennent éligibles et devraient avoir accès de manière équitable au fonds pour l'exécution des activités.^A La CCNUCC a estimé à environ 500 millions le montant nécessaire à l'exécution des PANA. Au 7 mai 2009, le fonds PMA du FEM a été alimenté par des contributions volontaires d'environ 176,5 millions USD grâce aux promesses de 19 pays donateurs.^{B,4}

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

Le FEM a été créé dans l'objectif d'octroyer des subventions aux pays en développement pour les projets qui profitent à l'environnement global et promeuvent des modes de vie durables dans les communautés locales.

Il s'agit d'une entité de financement indépendante, mais qui s'appuie sur 10 autres agences pour porter



assistance aux gouvernements et aux organisations non gouvernementales (ONG) dans l'élaboration, l'exécution et le pilotage des projets.

Ces agences offrent des opportunités importantes pour le plaidoyer en faveur du genre. Par

exemple, chacune d'entre elles doit se baser sur des critères, indicateurs et autres outils et recueillir des données désagrégées. Le FEM lui-même a initié un certain nombre d'actions pour améliorer la prise en compte du genre, et un point focal devrait aider à améliorer l'articulation d'une vision "genre" et à élaborer un plan d'action définissant une politique cohésive en la matière.⁹

- Cependant, tous les coûts de ces activités urgentes
- ne seront pas financés par le FEM. Il est attendu que
- les pays y contribuent sur la base d'autres ressources
- comme les investissements nationaux, les financements
- multilatéraux existants et, le plus controversé, l'Aide
- Publique au Développement (APD).⁵ La plupart des PMA
- soutiennent véhément que cela est loin d'être juste : ils
- maintiennent que les pays industrialisés en raison de leur
- antécédents d'émissions ont une responsabilité historique
- de payer les frais additionnels nécessaires aux besoins
- en matière d'adaptation. (*Apprenez-en davantage dans*
- *Climate Change Connections / Le financement qui fait*
- *la différence.*)
-
-
-

Progrès dans la mise en œuvre des PANA

En septembre 2009, 42 PMA sur 49 soumis leur PANA à la CCNUCC.⁶ Au total, ces PANA comprenaient plus de 400 projets d'adaptation. Tout projet destiné au financement doit passer par le cycle de projet du FEM.⁷ Sur un total de 31 projets prioritaires soumis, 28 ont été approuvés au 22 mai 2009.⁸

^A Approximativement 3,7 millions USD par pays sur la base de ressources disponibles.

^B Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays Bas, Nouvelle Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse and Royaume Uni.

^C De ce total, 5 sont en phase initiale d'exécution et 11 en attente d'exécution pour fin 2009. Source http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/LDCFSCCF_Council_Documents/LDCFSCCF6_June_2009/LDCFSCCF%206.Inf.3.pdf

L'importance de la perspective de genre dans les Plans d'Adaptation

“Les impacts climatiques entraînant des modifications dans la production agricole auront un effet majeur et direct sur les femmes à cause de leur rôle central dans l'agriculture. Leur travail peut devenir plus ardu, réduisant leur temps disponible pour d'autres activités... Il peut en résulter des effets aux niveaux social et sanitaire, comme des déficiences nutritionnelles.”

—PANA, Îles Salomon, p. 32

Comme le reconnaissent ces lignes directrices, certains des impacts du changement climatique sont spécifiques au genre et ont d'une manière générale des effets plus importants sur les femmes que sur les hommes. Le changement climatique alourdira les tâches comme la culture et la préparation des aliments, la collecte des combustibles et de l'eau, la prise en charge sanitaire de la famille et de la communauté. Les pressions sur le temps disponible des femmes, déjà limité, seront plus fortes. Les filles risqueront d'être retirées de l'école pour aider aux tâches ménagères. En plus, le faible accès des femmes aux droits de propriété et aux ressources limiteront leurs choix en matière d'adaptation. Les désastres naturels réduiront plus significativement l'espérance de vie des femmes que celle des hommes, les rendant plus vulnérables du fait de leur faible implication dans la prévention des risques et



SEAN WARREN

les programmes préparatoires ou de leur faible accès à l'information y relative.¹⁰

Malgré ces obstacles, les femmes sont souvent prêtes à engager des actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour éviter les risques et renforcer leur résilience.¹¹ Elles jouent déjà un rôle capital dans la gestion des ressources naturelles, et sont, comme l'indiquent de nombreux PANA, dépositaires des connaissances traditionnelles sur les pratiques durables et les stratégies d'adaptation. Dotées de l'information et des capacités nécessaires, elles pourront réellement mener des initiatives novatrices en matière d'adaptation et d'atténuation au niveau communautaire. Une action collective est nécessaire pour faire face aux défis croissants comme la rareté de l'eau et les sécheresses saisonnières. Les plans et les programmes d'actions seront simplement inefficaces en l'absence de la participation des femmes, depuis les consultations initiales, à travers et à tous les niveaux de prise de décision et d'exécution. Il est crucial d'impliquer les connaissances des femmes et de s'assurer que les projets atteignent des objectifs réalistes.

Le genre dans les PANA

Presque tous les PANA reconnaissent les impacts néfastes et immédiats du changement climatique sur la santé, l'eau, l'hygiène, la sécurité alimentaire, la sécurité de l'accès aux terres, et même les taux d'alphabétisation et d'éducation, et nombre d'entre eux précisent que les femmes sont parmi les plus vulnérables dans ces situations. Cependant peu en examinent les implications de manière spécifique au statut économique, politique et social de la femme.¹³ Et peu encore incluent les femmes comme parties prenantes et participantes à part entière dans les activités proposées.

Le PANA de la République Unie de Tanzanie a fait un grand

(SUITE À LA PAGE 4)

Perspective de population: L'adaptation dans un monde qui change

La croissance démographique et l'urbanisation devraient se produire en particulier dans les pays en développement qui font déjà face au changement climatique et dont les populations—surtout les femmes—sont particulièrement vulnérables. Les PANA ont tendance à se focaliser sur l'adaptation physique, comme par exemple les systèmes de pré-alerte et le renforcement des systèmes hydrologiques et agricoles, dont certains se rapportent à la population. Cependant, l'adaptation peut également comprendre une dimension sociale, comme la satisfaction des besoins en matière de santé reproductive ou la promotion de l'éducation des filles, ce qui renforce leur capacité à mieux planifier l'espacement et le nombre de leurs enfants et promeut l'égalité de genre.¹² Les activités du PANA—et bien sûr toute activité d'adaptation et d'atténuation—doivent s'appuyer sur des méthodologies et des engagements pris en vue des objectifs de développement durable et d'égalité entre les genres.

(SUITE DE LA PAGE 3)

pas en avant en identifiant un problème majeur:

“Les femmes doivent parcourir de très longues distances pour collecter de l’eau. Ceci prend une grande partie de leur temps, qui pourrait servir à d’autres activités productives. La charge pèse davantage sur les femmes et les enfants scolarisés (en particulier les filles) qui semblent être les principalement chargées de la collecte de l’eau” (p. 42).

Toutefois, les activités proposées dans le cadre de ce PANA n’impliquent pas directement les femmes et ne les considèrent pas comme parties prenantes à part entière. Ce PANA aurait gagné en efficacité en incluant des activités sensibles au genre. Il aurait pu par exemple, sensibiliser le public au sujet de la division du travail en fonction du genre, garantir les droits de scolarité des filles, travailler directement avec les femmes sur les techniques ou les systèmes de collecte ou même mettre en place des initiatives de micro-finance pour les femmes et les hommes en vue de constituer des fonds destinés à la sécurisation de l’eau.

En avril 2009, le Comité consultatif du genre de l’Office de Coordination de l’Aide Humanitaire des Nations Unies (OCHA) a réalisé une étude de 39 PANA disponibles.¹⁴ L’étude a examiné si les vulnérabilités liées au genre avaient été identifiées dans les PANA et abordées dans les projets, à travers entre autres, des programmes sensibles au genre. Cette étude a également examiné le degré de participation des hommes et des femmes dans la formulation des PANA. Les principaux résultats de l’étude indiquent entre autres que :

- Plusieurs PANA citent l’égalité de genre et l’autonomisation des femmes comme principes. Cependant, aucun n’y a clairement démontré son engagement par la prise en compte intégrale du genre à travers tout le document.
- Près de la moitié des PANA identifient les impacts différenciés du changement climatique et la plupart reconnaissent les femmes comme groupe vulnérable.
- Très peu ont démontré un engagement à l’égalité de genre dans les projets, en dépit du fait que plusieurs ont déclaré être guidés par l’égalité de genre et l’autonomisation des femmes.

Exemples de bonnes pratiques d’intégration du genre dans les PANA

Le PANA du **Bangladesh** souligne l’égalité de genre comme un des critères de sélection des activités. Sur les quinze aperçus de projets, trois incluent les femmes parmi les bénéficiaires. Les femmes indigènes ont participé au processus.

Les groupes de femmes ont participé à l’élaboration du PANA en **Erythrée** et les femmes chefs de familles ont particulièrement été ciblées dans l’un des projets.

Au **Malawi**, les ONG de femmes ont été consultées pendant la phase préparatoire, et le genre est l’un des critères de sélection des projets. Les interventions proposées incluent l’autonomisation des femmes à travers leur accès à la micro-finance, la facilitation de leur accès à l’eau et aux sources d’énergie, ainsi qu’un programme d’électrification rurale. Trois activités prioritaires sur cinq proposent de désagréger les données sur les bénéficiaires selon l’âge et le sexe.

“Les groupes les plus vulnérables sont les communautés rurales, en particulier les femmes, les enfants, les femmes chefs de famille et les personnes âgées. Les interventions proposées incluent : (i) un renforcement des systèmes de pré-alerte, (ii) une amélioration des variétés de cultures recommandées, (iii) une amélioration des races recommandées pour l’élevage, et (iv) une amélioration des cultures et des pratiques de gestion du bétail.” —PANA du Malawi, p. ix.

La **Mauritanie** reconnaît que les femmes sont souvent les gardiennes de connaissances locales et traditionnelles vitales et qu’elles doivent être reconnues comme des parties prenantes clés dans le processus de consultation et de prise de décisions (même si elles n’ont pas été représentées de manière significative jusqu’à présent). Le projet prioritaire de la Mauritanie déclare :

“L’objectif du projet est d’améliorer les revenus et les conditions de vie des groupes cibles, les femmes et les jeunes, de manière durable par le développement de 7 chaînes de valeurs agricoles.”¹⁵

Dans le PANA du **Niger**, les femmes bénéficient de trois projets de cultures agricoles de moissons et de bétail, dont l’un prévoit comme activité l’utilisation et l’appropriation des terres par les femmes. Elles ont fait partie des quatre « cercles concentriques » de parties prenantes retenus pour les consultations nationales.

L’approche genre est mise en valeur dans le PANA du **Sénégal** et les femmes ont été consultées au cours du processus. Un projet sur l’efficacité de l’eau se propose de distribuer des kits basés sur plusieurs critères, dont le genre. Les projets de foresterie mentionnent les femmes comme bénéficiaires.

L’une des activités du PANA de la **Sierra Léone** (cette activité n’a pas été choisie comme projet prioritaire) vise à mener des campagnes de sensibilisation sur les impacts du changement climatique sur les femmes et à les éduquer au sujet des mécanismes d’adaptation. Le PANA affirme que l’inclusion des femmes (et des enfants) garantira la durabilité du projet.

Comment s'assurer que les PANA répondent aux problèmes sexo-spécifiques?^D

Bien que la plupart des PANA aient déjà été rédigés et que certains projets aient déjà été approuvés pour le financement, très peu sont en phase d'exécution. Cela signifie qu'il existe encore des opportunités importantes d'influencer le processus, en particulier au niveau national et dans les organismes responsables de leur exécution. Le fait que les femmes aient régulièrement été incluses parmi les plus vulnérables et devraient ainsi être les premières visées par les projets offre des opportunités de s'assurer que leurs besoins spécifiques sont pris en compte.

Etape préparatoire des PANA

- Intégrer le genre dans les PANA de manière à compter à la fois les hommes et les femmes (et les garçons et les filles) parmi les bénéficiaires. S'assurer que l'égalité de genre reste un principe clé du processus et demeure un critère de sélection des projets prioritaires.
- Identifier et noter dans chaque PANA les différents effets du changement climatique sur les femmes et les hommes (et les garçons et les filles). Cibler leur vulnérabilité spécifique dans les projets et les mentionner dans les objectifs. Présenter un état des bénéficiaires de chaque projet selon l'âge et le sexe.
- Dans les processus d'élaboration, faciliter la participation et la représentation à la fois des hommes et des femmes, en



PETER BRUYNEEL / UNFPA

- particulier les membres des communautés affectées.
- Ceci peut être réalisé par l'établissement d'un quota de participation des femmes et des groupes de femmes.
- Dans des cas où les barrières traditionnelles empêchent les femmes de prendre la parole en public, organiser des consultations séparées avec elles pour garantir leur participation effective.

- Concevoir des programmes de renforcement de capacités sensibles au genre au niveau de la communauté pour s'assurer que les priorités des hommes et des femmes—ainsi que leurs rôles et leurs ressources—sont pris en compte. Les PANA doivent reconnaître que les femmes peuvent être de puissants agents de changement et que celles-ci possèdent des connaissances et des capacités particulières utiles au niveau de la communauté.

Affiner les projets pour une approbation de la phase d'exécution

- Inclure dans les projets des objectifs qualitatifs et quantitatifs clairs et prendre en compte les préoccupations de genre,
- Établir des indicateurs pour suivre les progrès vers la réalisation des objectifs du projet,
- Recueillir des données désagrégées pour évaluer les progrès de chaque projet. Suivre et évaluer l'impact des mesures d'adaptation aux changements climatiques sur les femmes et les hommes et les différents avantages qu'ils tirent de ces mesures,
- Développer des critères sensibles au genre au niveau international destinés aux gouvernements dans les rapports de mise en œuvre.
- Examiner les budgets des projets au travers d'une vision sensible au genre pour s'assurer que les projets prennent en compte non seulement les besoins pratiques des femmes (cultures résistantes à la sécheresse et accès à l'eau) mais aussi leurs besoins stratégiques (propriété foncière, participation aux prises de décisions, santé reproductive).

^D Plusieurs des recommandations suivantes sont formulées à partir du document d'OCHA.

Références

- ¹ Global Environment Facility (GEF). (n.d.). "Least Developed Countries Fund". <http://www.gefweb.org/interior_right.aspx?id=194>.
- ² Overseas Development Institute (ODI). (2009). "Closing the Gap Between Climate Adaptation and Poverty Reduction Frameworks". Project Briefing No. 21. June. <<http://www.odi.org.uk/resources/download/3290.pdf>>.
- ³ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2002). "Annotated Guidelines for the Preparation of National Adaptation Programmes of Action". Least Developed Countries Expert Group. July. <http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/ldc/application/pdf/annguide.pdf>.
- ⁴ GEF. (2009a). "Status Report of the Least Developed Countries Fund (LDCF) and the Special Climate Change Fund (SCCF)". GEF/LDCF.SCCF.6/Inf.2. 26 May. <[http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/LDCF-SCCF_Council_Documents/LDCFSCCF6_June_2009/LDCF.SCCF.6.Inf.2.Status_Report\(1\).pdf](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/LDCF-SCCF_Council_Documents/LDCFSCCF6_June_2009/LDCF.SCCF.6.Inf.2.Status_Report(1).pdf)>.
- ⁵ GEF. (2009b). "GEF Funding for Adaptation to Climate Change". Presentation for Sub-regional Workshop for GEF Focal Points, Europe and CIS, Dubrovnik, Croatia, 11–13 February. <<http://www.gefcountrysupport.org/docs/940.ppt>>.
- ⁶ UNFCCC. (2009a). "NAPAs Received by the Secretariat". <http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php>.
- ⁷ UNFCCC. (2009b). "NAPA Project Database". <http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_project_database/items/4583.php>.
- ⁸ GEF. (2009c). "Progress Report on the Least Developed Countries Fund (LDCF) and the Special Climate Change Fund (SCCF)". LDCFSCCF6. 22 May. <http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/LDCFSCCF_Council_Documents/LDCFSCCF6_June_2009/LDCF.SCCF%206.Inf.3.pdf>.
- ⁹ Barbut, M. (2009). Speech by the CEO and Chairperson, GEF, at Women and Agriculture and Resource Management. Washington, DC. 21 January. <<http://www.gefweb.org/uploadedfiles/1-21-09%20Speech%20for%20WARM.pdf>>.
- ¹⁰ Pearl, R. and Dankelman, I. (2008). "Gender Aspects of Natural Disasters". The Bridge, Issue 10. <http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=517&Itemid=3>.
- ¹¹ Women's Environment and Development Organization (WEDO). (2008). "Gender, Climate Change and Human Security: Lessons from Bangladesh, Ghana and Senegal". New York: WEDO. <<http://www.wedo.org/wp-content/uploads/hsn-study-final-may-20-2008.pdf>>.
- ¹² Population Action International (PAI). (2009). "The Importance of Population for Climate Change Challenges and Solutions". Factsheet 37. 8 June. <http://www.populationaction.org/Issues/Population_and_Climate_Change/Summary.shtml>.
- ¹³ WEDO. (2008). Op. cit.
- ¹⁴ Internal UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) document sent to WEDO as background.
- ¹⁵ GEF. (2009d). "Support to the Adaptation of Vulnerable Agricultural Production Systems in Mauritania". GEF Project Identification Form (PIF). 17 February. <[http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Climate_Change__\(PDF_DOC\)/LDCF1/Mauritania_Support_Adaptation_Vulnerable_agri_03-12-09%20Council%20document-PIF.pdf](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Climate_Change__(PDF_DOC)/LDCF1/Mauritania_Support_Adaptation_Vulnerable_agri_03-12-09%20Council%20document-PIF.pdf)>.



**United Nations
Population Fund**
www.unfpa.org



**Women's Environment &
Development Organization**
www.wedo.org