

WOMEN GENDER CONSTITUENCY

Août 2016

Soumission réalisée par WEDO, Gender CC-Women for Climate Justice, Women in Europe for a Common Future (WECF), le Centre pour les Problématiques du 21ème Siècle (Centre for 21st Century Issues - C21st), le Forum Asie-Pacifique sur les Femmes, le Droit et le Développement (Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD), la Conférence des Femmes Indiennes (AIWC) & le Centre de Recherche et de Documentation Asie-Pacifique pour les Femmes (ARROW), au nom de la *Women and Gender Constituency*.

A l'issue de la 44^{ème} session du SBI/SBSTA 44, le SBI a adopté des conclusions en faveur de la poursuite du Programme de travail de Lima sur le genre et invitant le SBI 45 à préparer une ébauche de décision pour considération à la COP22. Les Parties et observateurs ont été invités à réaliser des soumissions avant le 29 août sur les éléments suivants :

- Points de vue sur des éléments et lignes directrices possibles pour poursuivre et développer le Programme de travail, prenant en compte les recommandations et les commentaires issus des activités déjà réalisées dans le cadre dudit Programme.

En outre, rappelant la décision 18/CP.20, paragraphe 15, les Parties et organisations observatrices sont invités à fournir des informations sur les progrès accomplis pour atteindre les objectifs de parité et de mise en œuvre de politiques climatiques intégrant pleinement le genre. La présente contribution répond à ces deux invitations.

Intégration du genre dans les politiques climatiques : Eléments de contexte

En 2001, les Parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se sont accordées sur le premier texte relatif à l'égalité de genre et à la participation des femmes, par l'adoption de deux décisions lors de la septième Conférence des Parties à Marrakech. Neuf ans plus tard, en 2010, les Parties ont envoyé un signal fort pour que l'égalité de genre et la participation des femmes soient reconnues comme nécessaires à une action effective dans tous les domaines de l'action climatique. Ils ont ainsi adopté plusieurs décisions intégrant la dimension genre dans les financements, l'adaptation et le renforcement des capacités. Depuis lors, les Parties à la CCNUCC, soutenus par des organisations de la société civile ainsi que par des agences des Nations Unies (NU), ont inclus des considérations relatives à l'égalité de genre dans les décisions adoptées dans la quasi-totalité des domaines thématiques de la CCNUCC. Cela comprend notamment la décision 23/CP.18 prise en 2012 liée à la parité et à la participation des femmes, le

lancement en 2014 du Programme de travail de Lima sur le genre (LWPG)¹ et bien entendu, le préambule de l'Accord de Paris et les articles sur l'adaptation et le renforcement des capacités.

Aujourd'hui, quinze ans après la reconnaissance de l'égalité de genre dans les mandats de la CCNUCC, les Parties ont l'opportunité de revenir à Marrakech et de proposer une nouvelle décision relative au genre et au changement climatique, afin d'élargir le champ d'application du Programme de travail de Lima sur le genre en lançant un plan d'action robuste et détaillé qui assure une mise en oeuvre intégrant pleinement le genre, à la fois de l'Accord de Paris et de l'ensemble des actions entreprises dans le cadre de la CCNUCC.

Progrès et défis actuels

Bien que des progrès aient été indéniablement réalisés dans l'intégration du genre dans les réponses formulées face au changement climatique, des lacunes et des défis subsistent et limitent une application effective de cette approche. Jusqu'à maintenant, l'action climatique a clairement été inadéquate et les impacts de la crise climatique ne font qu'empirer. Les femmes, particulièrement celles des pays les plus affectés par le changement climatique au Sud, continuent de figurer parmi les plus vulnérables. En dépit de l'accord conclu à Paris sur la nécessité de maintenir l'augmentation de la température globale en dessous de 1,5°C, il y a peu d'indication que cet objectif soit réalisable étant donné le manque de volonté politique actuel. Il existe en outre des défis externes, notamment sociaux, économiques, politiques, juridiques ainsi que des obstacles culturels, qui discriminent les femmes et limitent leur accès aux ressources, aux opportunités et à la prise de décision. Ces facteurs structurels, enracinés dans une discrimination de genre et dans des relations de pouvoir basées sur le genre, contribuent à ce que les politiques et mesures prises en termes d'atténuation et d'adaptation aient peu de chance de bénéficier de manière équitable aux femmes. Le risque est même qu'elles puissent exacerber les inégalités existantes, à moins que les politiques pour lutter le changement climatique ne tiennent véritablement compte des questions de genre.

La problématique du genre a progressivement été intégrée au sein de la CCNUCC, à travers de nombreuses décisions². Toutefois, les mandats manquent souvent d'objectifs clairs et de moyens d'exécution. Il y a également un manque de cohérence selon les thématiques. A titre d'exemple, tous les mécanismes de financement n'ont pas exécuté de manière égale leurs mandats concernant l'égalité entre les sexes. Alors que le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF) a adopté une politique de genre depuis 2009, et rédigé une feuille de route afin d'aider les agences à pleinement intégrer les questions de genre, le Fonds d'Adaptation a adopté une politique et un plan d'action sur le genre seulement en mars 2016, et aligné

¹ UNFCCC. (2014). Projet de décision-/CP.20. Programme de travail de Lima sur le genre : Version préliminaire non revue. Disponible sur : https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/decisions/application/pdf/auv_cop20_gender.pdf

² Le Genre et le Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique : Une Compilation de Décisions.

ses annexes sur ses politiques et lignes directrices opérationnelles³. De plus, il n'existe pas de méthodologie pour réaliser des évaluations en besoins technologiques (TNAs en anglais), et la mobilisation est limitée pour une prise en considération des questions de genre dans les évaluations.

En outre, alors que les décisions adoptées à la COP7 en 2001 et à la COP18 en 2012 ont mis l'accent sur le besoin critique d'améliorer l'équilibre entre les sexes et de favoriser une participation effective des femmes dans les instances de la CCNUCC, ses conseils d'administration, ses organes et les délégations nationales, aucune de ces décisions n'a établi 1) d'objectifs clairs à atteindre en matière de composition genrée de ces organes, ou 2) de moyens de mise en œuvre afin d'entreprendre des activités qui tendent vers ces objectifs. Les décisions ont toutefois permis d'évaluer le progrès accompli, notamment en termes de participation politique des femmes. Néanmoins, le dernier rapport relatif à la répartition des genres⁴ publié par le Secrétariat de la CCNUCC, met en exergue une participation toujours limitée des femmes, particulièrement dans les instances de la CCNUCC liées au financement et à la technologie⁵.

Il est également important de noter le déséquilibre dans la manière dont le genre est intégré dans les différents domaines thématiques. Il existe un consensus clair autour de la nécessité pour les actions d'adaptation d'être sensibles au genre, d'où le nombre conséquent de mandats déjà acquis dans ce sens. Il n'existe toutefois que peu de mandats et encore moins de volonté politique pour soutenir l'intégration du genre dans les domaines de l'atténuation, des financements et de la technologie.

Lancé lors de la COP20, le Programme de travail de Lima sur le genre (LWPG), comprenant une série d'activités à réaliser sur une période de deux ans, avait pour but de répondre à certaines de ces lacunes, et a permis de réelles avancées dans de nombreux domaines :

- Un point focal senior sur le genre au sein du Secrétariat de la CCNUCC et un suivi formel des efforts d'intégration de la question du genre dans l'ensemble des décisions de la CCNUCC. Jusque-là, ce type de suivi avait typiquement été fait par des défenseur-se-s des droits des femmes/ de l'égalité des sexes sans un lien formel avec ce processus. De manière similaire, le LWPG a permis la production d'un document technique sur comment intégrer le genre de manière transversale, rédigé par le Secrétariat à destination des Parties⁶.
- De plus, les soumissions des Parties/Observateurs et les ateliers organisés pendant les intersessions ont permis d'améliorer l'expertise en matière de genre et de produire davantage de connaissances dans ce domaine, particulièrement sur

³ Fonds d'Adaptation – Politiques et Lignes Directrices, disponible sur : <https://www.adaptation-fund.org/documents-publications/operational-policies-guidelines/>

⁴ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/06.pdf>

⁵ Voir également les rapports sur la composition des données de WEDO et de GenderCC.

⁶ <http://unfccc.int/resource/docs/2016/tp/02.pdf>

l'atténuation, l'adaptation et les moyens de mise en œuvre. L'atelier tenu en mai 2016 fut un réel espace d'apprentissage et d'engagement entre Parties et Observateurs de la société civile, y compris des femmes leaders populaires issues des communautés locales, à l'aide d'une méthodologie interactive centrée sur la production de recommandations en vue d'une application/action à de multiples niveaux⁷.

- Enfin, le LWPG a ouvert un espace de collaboration élargie entre les agences de l'ONU dans la mise en œuvre et l'évaluation d'une politique climatique intégrant pleinement le genre, tel qu'illustré lors d'une Réunion du Groupe d'Experts (EGM⁸) co-organisée par ONU Femmes, la CCNUCC et UN DESA. Celle-ci a conduit à l'élaboration de recommandations à l'attention d'organes de la CCNUCC comme le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'Environnement Mondial, le Centre et réseau des technologies climatiques (CTCN), qui continuent à collaborer et à faire état des progrès accomplis, incluant également les contributions et recommandations des membres de la Constituante Femmes et Genre (WGC).

De plus, depuis 2013, le Secrétariat de la CCNUCC participe au Plan d'Action transversal sur l'Égalité des Genres et la Participation des Femmes de l'ONU, supervisé par ONU Femmes, établi comme un cadre de redevabilité pour le système des Nations unies en ce qui concerne l'intégration de la question de l'égalité des genres dans leur travail. Cela inclut notamment le suivi du renforcement de l'expertise genre du personnel du Secrétariat de la CCNUCC.

Cependant, une faiblesse importante du Programme de travail de Lima sur le genre réside dans le manque de ressources adéquates mises à disposition pour mettre en œuvre les activités mentionnées. Par conséquent, la majeure partie des activités est assurée grâce à des contributions en nature et une collaboration avec d'autres agences onusiennes, organisations intergouvernementales et divers groupes de la société civile.

Par ailleurs, le Programme de travail de Lima a échoué à articuler les efforts mis en œuvre dans le sens d'une politique climatique intégrant pleinement le genre, avec les obligations internationales existantes en matière de droits humains et d'égalité de genre de manière plus générale, en vertu par exemple du Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC⁹) qui appelle à l'application de droits égaux aux hommes et femmes dans la jouissance de tous leurs droits humains (Article 3), le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)¹⁰, la Convention relative à l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des Femmes (CEDAW), la Déclaration et la Plateforme de Pékin pour l'Action, ainsi que d'autres instruments qui réaffirment que les Parties et d'autres acteurs pertinents doivent prioriser l'égalité de genre dans toutes leurs

⁷ May 2016. Atelier sur le Genre et le Changement Climatique : Résultats.

http://unfccc.int/gender_and_climate_change/items/9617.php

⁸ http://unfccc.int/files/gender_and_climate_change/application/pdf/egmreport.pdf

⁹ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>

¹⁰ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf>

actions¹¹. Ce cadrage assurerait que le travail entrepris dans le cadre du LWPG ne soit pas considéré comme optionnel, mais plutôt comme un pré-requis dans l'élaboration et la mise en œuvre de toute politique climatique.

Enfin, comme dans le cadre de tout programme de travail établi sous la CCNUCC, et en vue des prochaines phases de ce travail, les Parties et les Observateurs devraient s'assurer que leurs actions renforcent et contribuent à l'intégration du genre dans le travail de la CCNUCC de manière générale, ainsi que dans l'application de l'Accord de Paris.

Prochaines étapes pour une mise en œuvre renforcée du genre

Les efforts initiés dans le cadre du Programme de travail de Lima - ainsi que ceux qui l'ont été grâce aux précédentes décisions relatives au genre – fournissent une plateforme pour une meilleure cohérence institutionnelle en faveur de politiques climatiques intégrant pleinement le genre au sein de la CCNUCC, favorisent une prise de conscience des problématiques relatives à la parité, et offrent des opportunités d'échange de savoirs et d'expériences. Cependant, des défis significatifs subsistent quant au suivi en continu des progrès réalisés et dans leur traduction dans les politiques climatiques menées aux niveaux national et régional, mais aussi dans celles établies par les conseils d'administration et organes de la CCNUCC.

À titre d'exemple, une analyse récente des Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN) par WEDO a mis en évidence que : « Au total, 63 des 188 CPDN analysées incluent une référence aux femmes ou au genre. De ces CPDN, seulement quelques-unes mentionnent la question du genre dans le contexte de la stratégie plus générale du pays en matière de développement durable et pas spécifiquement en lien avec les politiques traitant du changement climatique (par ex. l'Inde). En outre, l'ensemble des 63 pays ne font pas partie de l'Annexe I. Cela est important pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, cela démontre que le genre est rarement perçu comme un paramètre pertinent dans le contexte des stratégies d'atténuation (qui constituent la principale préoccupation des pays de l'Annexe I). Ensuite, étant donné que le grande majorité des engagements inclus dans les CPDN des pays ne figurant pas dans l'Annexe I sont conditionnels, cela souligne la vulnérabilité des engagements existants en faveur des droits des femmes et de l'égalité de genre dans les politiques nationales relatives au changement climatique ».

Une nouvelle décision prise lors de la COP22 à Marrakech devrait ainsi poser les bases d'avancées constantes dans le cadre du Programme de travail de Lima sur le genre, notamment en termes de cohérence institutionnelle, renforcement de capacités et échange de savoirs ; incorporer des actions spécifiques pour répondre aux progrès limités sur la parité au sein des délégations nationales et des conseils/organes de la CCNUCC, et produire des recommandations concrètes afin de renforcer la mise en œuvre de politiques climatiques intégrant pleinement le genre.

¹¹ Contribution. Bureau du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme.

Recommandation : Développer une nouvelle décision sur le genre

Afin de renforcer le Programme de travail actuel, le WGC recommande que la décision, tel qu'il l'avait recommandé en préparation de la COP19 à Varsovie, appelle à l'élaboration d'un « Plan d'Action pluri-annuel et détaillé sur le Genre » (GAP), proche de ceux imaginés dans le cadre des Conventions de Rio.

Ce GAP pourrait être développé via une série d'ateliers et/ou de réunions d'expert-e-s en 2017, et soumis à approbation lors de la COP23. Le plan détaillé, similaire à celui du Comité Exécutif mis en place pour le Mécanisme International de Varsovie sur les pertes et dommages¹², pourrait inclure une série d'actions dans divers domaines : des activités pour renforcer et construire la capacité du personnel du Secrétariat sur les liens entre genre et changement climatique ; des recommandations aux conseils d'administration et organes spécifiques de la CCNUCC, des actions ayant pour but d'améliorer la qualité et la disponibilité des recherches scientifiques portant sur le genre, ainsi que des données et analyses ventilées par sexe aux niveaux global, national mais aussi régional.

Dans le cadre du GAP, chaque activité serait accompagnée d'un calendrier indicatif de mise en oeuvre, des résultats attendus ainsi que de l'entité responsable de son exécution. L'évaluation des progrès réalisés dans le cadre du GAP pourrait être faite lors des COP suivantes, et une revue globale menant à l'inclusion de domaines d'action supplémentaires pourrait être prévue en 2019 ou en 2020.

Recommandations : Principes directeurs

En plus d'appeler à l'élaboration d'un plan d'action détaillé, la décision de la COP22 devrait identifier une série de principes directeurs sous-tendant le Plan d'Action sur le Genre, comme :

- Assurer une cohérence institutionnelle en termes d'intégration du genre dans l'ensemble des conseils d'administration, organes et domaines thématiques de la CCNUCC ainsi que dans d'autres agences onusiennes ;
- Garantir des ressources dédiées à la mise en oeuvre effective des actions et activités prévues dans le Plan d'action sur le genre ;
- Réaffirmer les objectifs de parité et de participation pleine et entière des femmes à la prise de décision en matière de politique de lutte contre le changement climatique, comme transversaux à toutes les actions ;
- S'assurer que les défenseur-se-s des droits des femmes, ainsi que les experts de la société civile et de la WGC puissent pleinement contribuer à tous les processus décisionnels de la CCNUCC, et en particulier dans l'élaboration et la réalisation des actions entreprises dans le cadre du GAP ;

¹² http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8805.php

- Valoriser les connaissances et savoirs locaux et traditionnels des groupes de femmes issues des communautés locales et des femmes autochtones, et assurer leur participation effective dans le renforcement et la mise en œuvre de politiques de lutte contre le changement climatique intégrant pleinement le genre, en garantissant leur consentement libre, préalable et éclairé ;
- Reconnaître les multiples instruments internationaux qui créent le cadre nécessaire afin d'assurer que l'égalité de genre soit au cœur de la mise en œuvre des politiques en matière de changement climatique ;
- Reconnaître le genre comme un prisme essentiel à la conception, au développement et au suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques basées sur les droits humains à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement ;
- Promouvoir l'égalité de genre et le respect des droits humains comme objectifs de toute politique et action climatique, y compris dans l'atténuation, l'adaptation, les pertes et dommages, les financements, la technologie, le renforcement des capacités et la transparence ;
- Améliorer la qualité et la disponibilité de données et d'analyses quantitatives et qualitatives ventilées par sexe, tout en acceptant que les avantages multiples d'appliquer un prisme de genre à l'action relative au changement climatique puissent aller à l'encontre des résultats quantitatifs traditionnels, par exemple ceux relatifs aux émissions de gaz à effet de serre (GES).

Recommandation : Possibles domaines d'action et activités

Domaine d'action 1 : Renforcement des connaissances et des capacités

- Un soutien technique et un renforcement des capacités sur les politiques de changement climatique intégrant pleinement le genre inclus dans les réunions régionales et nationales à venir autour de la planification et de la mise en œuvre des CPDN et des communications nationales. Assurer la participation pleine et effective des femmes dans ces processus ; dont la **budgetisation sensible au genre** et le **suivi de l'impact et de l'utilisation des fonds** alloués aux actions de lutte contre le changement climatiques intégrant pleinement le genre ;
- Des formations à l'attention de toutes les Parties afin que les communications nationales intègrent pleinement le genre, basées sur des méthodologies existantes comme la « Boîte à Outils des Communications Nationales sur le Genre » du PNUD ;
- Un espace et un soutien financier afin de faciliter la participation d'expert-e-s genre dans l'organisation des futures Réunions d'experts techniques (TEMs) ;
- Des formations à l'attention de toutes les Parties sur le développement et le transfert de technologies intégrant le genre et l'élaboration de lignes directrices.

Domaine d'action 2 : Suivi de la cohérence

- S'assurer que les obligations internationales des Etats à l'égard des droits humains des femmes sont respectées dans toutes les politiques climatiques, y compris la Plateforme de Pékin pour l'Action, en particulier dans le Domaine Stratégique K « Les Femmes et l'Environnement ». A cet égard, il convient de suivre le progrès des Etats et assurer l'exécution des recommandations pour la mise en oeuvre des 3 Objectifs Stratégiques notamment (1) impliquer activement les femmes dans la prise de décisions liée à l'environnement, et ce à tous les niveaux, (2) intégrer les problématiques et perspectives de genre dans les politiques et programmes de développement durable et (3) renforcer ou établir des mécanismes aux niveaux national, régional et international pour évaluer l'impact des politiques de développement et environnementales sur les femmes.
- Organiser des ateliers durant les intersessions, ayant pour but d'évaluer la mise en oeuvre des mandats des conseils d'administration, des mécanismes, des organes opérationnels de la CCNUCC et produire une série de recommandations facilitant le suivi dans les années suivantes (par ex. une évaluation institutionnelle du mécanisme financier, en particulier le GEF, le GCF et de l'architecture globale des financements liés au climat ; des communications nationales ; la préparation et la mise en oeuvre des CPDN, le développement et l'évaluation des besoins technologiques ; les Plans nationaux d'adaptation et le renforcement des capacités ; le Processus d'examen technique et le Bilan global) ;
- Demander au Secrétariat, lorsqu'il organise des ateliers, de préparer des documents techniques/ou contenant des lignes directrices etc. dans tout domaine couvert par la Convention/ le Protocole de Kyoto/ l'Accord de Paris, afin de considérer, d'incorporer et de souligner les liens entre le genre et le changement climatique, y compris en faisant usage des documents techniques produits par le Secrétariat sur le genre dans le cadre du Programme de travail de Lima ;
- Développer des mécanismes de rapportage et d'analyse régulière des dimensions de genre dans les CPDN des Parties, en commençant par les informations fournies en vue du Bilan global.
- Développer des garde-fous en matière de genre qui incluraient des études d'impact ex-ante sur les droits humains, l'environnement, l'économie et le genre, rendus obligatoires pour tout projet de développement durable/ lutte contre le changement climatique.

Domaine d'action 3 : Données, recherche et outils

- Recommander au GIEC d'inclure davantage d'expert-e-s genre et climat dans son panel et d'améliorer ses études et données sur la dimension genrée du changement climatique ;
- Développer des analyses, des études, des boîtes à outils et des rapports pour suivre les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des politiques climatiques intégrant pleinement le genre ;

- Mener des études d'impact axées sur le genre des nouvelles dispositions et mécanismes développés sous la CCNUCC ;
- Reconnaître l'importance de prendre en compte les résultats des recherches-actions participatives menées par des femmes au niveau communautaire, afin d'améliorer les données et analyses sur les politiques de lutte contre le changement climatique intégrant pleinement le genre. Fournir un espace pour assurer l'inclusion de ces informations dans le processus de la CCNUCC via des ateliers organisés pendant les intersessions sur les instruments et les données.

Domaine d'action 4 : Parité

- Des formations et sessions de renforcement de capacités techniques sur les techniques de négociations à destination des déléguées, particulièrement celles originaires des Pays les Moins Avancés (LDCs), des Petits Etats Insulaires en Développement (SIDS) et des Etats Africains ;
- Des ressources ciblées pour soutenir la participation des femmes aux délégations nationales des pays en développement ;
- Des objectifs en matière de parité dans les divers conseils d'administration et organes de la CCNUCC ;
- Un calendrier pour mesurer les progrès en matière de participation des femmes aux délégations nationales.

Domaine d'action 5 : Moyens de mise en œuvre

- Fournir des lignes directrices au GEF/GCF afin qu'ils mettent en avant dans leurs rapports annuels à la COP les politiques et projets/programmes qu'ils mettent spécifiquement en œuvre pour répondre aux enjeux de genre, et qu'ils travaillent avec les pays bénéficiaires de ces financements afin qu'ils soient au mieux préparés et dotés d'une capacité technique suffisante au niveau national en matière de climat et de genre ;
- Travailler de concert avec les fonds climatiques et autres agences de financement pour faciliter l'accès des petits groupes et projets locaux de femmes aux financements.

Domaine d'action 6 : Engagement des acteur-riche-s

- Continuer à assurer un suivi des recommandations faites par la réunion du groupe des experts en 2015, encourageant la collaboration entre les différentes entités de l'ONU et les conseils d'administrations et organes de la CCNUCC, y compris le GEF, le GCF et le CTCN ;
- Le GAP devrait être développé et mis en œuvre en étroite collaboration avec la Constituante Femmes et Genre et les autres acteur-riche-s de la société civile, ainsi que les organisations internationales et les agences onusiennes.