



**Réunion commune des Conseils d'administration du PNUD/UNFPA,
de l'UNICEF et du PAM
15 et 18 janvier 2010**

Unis dans l'action: renforcer la réaction à la violence sexiste au niveau national

**Document d'information établi conjointement par le PNUD,
l'UNFPA (coordonnateur), l'UNICEF et le PAM**

Introduction

L'approche "Unis dans l'action" offre un modèle de la manière dont l'ONU peut faire appel à toutes ses composantes pour mieux réagir aux défis multisectoriels. La violence sexiste (Gender-based violence – GBV) est un bon exemple de la manière dont l'approche "Unis dans l'action" peut servir à rendre l'ONU plus capable de soutenir et assister les plus démunis, en conformité avec les priorités nationales de développement. L'élimination de la GBV est un problème important pour les institutions du système des Nations Unies; elle exige une réaction unifiée et coordonnée, essentielle pour faire progresser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles. C'est pourquoi le présent document montre comment le système des Nations Unies peut se rassembler pour s'unir dans l'action, en prenant pour exemple la violence sexiste. Les institutions, les Fonds et Programmes des Nations Unies s'unissent actuellement dans l'action concernant la GBV au moyen de diverses modalités telles que la programmation commune, les programmes communs, les initiatives mondiales, régionales et dirigées par un pays, aussi bien que les pays pilotes d'"Unis dans l'action".

Tandis que le système attend l'évaluation des pays pilotes d'"Unis dans l'action" et les initiatives pilotes spécifiques concernant la GBV, les rapports dressant le bilan d'"Unis dans l'action" aussi bien que la récente Déclaration finale 2009 de la réunion intergouvernementale des "pays pilotes du programme" concernant "Unis dans l'action", qui s'est tenue à Kigali, reconnaissent que l'approche unifiée a fourni des occasions d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement grâce à une direction nationale mieux affirmée, au renforcement des partenariats et du contrôle national dans le cadre d'une alliance pour le développement avec le système des Nations Unies. La Déclaration finale de Kigali a confirmé que "cette approche vaut mieux que le système fragmentaire de développement qui existait au niveau national avant l'adoption de l'approche"¹. Dans cette ligne, de nombreuses équipes de pays des Nations Unies (UNCT) travaillent de plus en plus ensemble pour contribuer au développement des plans nationaux d'action et priorités nationales, suivant l'orientation fournie par les États membres à travers les Examens triennaux complets des activités opérationnelles (TCPR) de 2004 et 2007², appliquant l'approche "Unis dans l'action". Dans leur marche en avant, les partenaires nationaux aussi bien que les Equipes de pays des Nations Unies (UNCT) ont confirmé l'importance du fait qu'une dimension unique ne convient pas à tous et ont appliqué ce principe. La coopération dans l'esprit de l'approche

¹ Déclaration des résultats et de la voie à suivre (Statement of Outcomes and Way Forward), réunion intergouvernementale des "Pays pilotes du Programme" concernant "Unis dans l'action", tenue à Kigali (Rwanda) du 19 au 21 octobre 2009, p. 2.

² Le TCPR est une résolution de l'Assemblée générale qui établit les orientations capitales de la politique à l'échelle du système en matière de coopération pour le développement, ainsi que les modalités du système des Nations Unies au niveau national. Le TCPR est un important instrument concernant le suivi et évaluation des activités opérationnelles des Nations Unies. Il concerne directement les Fonds et Programmes des Nations Unies et indirectement les institutions spécialisées. Les deux résolutions les plus récentes sont resolution 59/250 de décembre 2004 et resolution 62/208 de décembre 2007.

“Unis dans l’action” se place aussi aux niveaux régional et mondial, comme on le verra ci-après.

Unis dans l’action: renforcer la réaction à la violence sexiste au niveau national

L’adhésion aux principes de l’approche “Unis dans l’action” a amélioré la capacité des Nations Unies de lutter contre la GBV. Il existe un certain nombre d’importantes initiatives à l’échelle du système concernant la GBV et des interventions collectives aux niveaux mondial, régional et local. Au niveau mondial, ce sont les suivantes: a) la Campagne du Secrétaire général sur la violence à l’égard des femmes – “UNiTE” –, qui appelle les gouvernements, la société civile, le secteur privé, les médias et l’ensemble du système des Nations Unies à unir leurs forces pour faire face à la pandémie mondiale de la violence à l’égard des femmes et des filles; b) le Programme commun UNFPA-UNICEF sur la mutilation/coupage génitale féminine (M/CGF); c) le Fonds d’affectation spéciale des Nations Unies destiné à soutenir les mesures prises pour mettre fin à la violence à l’égard des femmes, géré par UNIFEM; et d) l’Action des Nations Unies contre la violence sexuelle en période de conflit, qui réunit 12 institutions du système des Nations Unies pour lutter contre le viol en tant que tactique de guerre. Les initiatives régionales comprennent notamment l’initiative conjointe Asie-Pacifique de travail avec hommes et garçons afin de prévenir la GBV, avec pour partenaires le PNUD, l’UNFPA, UNIFEM et les Volontaires des Nations Unies. La plus grande partie des initiatives conjointes se situent néanmoins au niveau national et, outre les huit pays pilotes³ d’“Unis dans l’action”, elles comprennent: a) l’Initiative de programmation commune coprésidée par l’UNFPA et la Division de la promotion de la femme (DAW) sous la houlette de l’Equipe de travail interinstitutions, à l’appui des initiatives tendant à éliminer la violence à l’égard des femmes, qui a été lancée dans dix pays pilotes (Burkina Faso, Chili, Fidji, Jamaïque, Jordanie, Kirghizistan, Paraguay, Philippines, Rwanda et Yémen); b) 16 Journées d’activisme contre la GBV; c) des réactions conjointes dans divers contextes humanitaires; d) des initiatives conduites par les Equipes de pays des Nations Unies dans les pays ou régions ci-après: Afghanistan, Argentine, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Chine, Colombie, Équateur, ex-République yougoslave de Macédoine, Haïti, Libéria, Maroc, Népal, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Région des Grands Lacs, Sud-Soudan et Venezuela; et e) l’action pilote en cours lancée par l’UNFPA, UNIFEM et le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme (OSAGI) dans différents pays afin de renforcer les capacités de perfectionner et développer les indicateurs relatifs aux résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité.

³ Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Uruguay et Vietnam.

Comme on l'a noté, l'éventail des modalités utilisées pour s'unir dans l'action dans le contexte de la GBV comprend la programmation commune et les programmes communs⁴. Dans neuf des 10 pays pilotes, l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes a utilisé une de ces approches pour élaborer des propositions de programmation commune à plusieurs parties (à savoir le gouvernement, l'ONU et des partenaires de la société civile) et a formé des comités du programme commun. Un exemple clef de cette modalité est l'initiative conjointe Asie-Pacifique de travail avec hommes et garçons. Travailler dans le cadre de l'approche "Unis dans l'action" a aidé à élargir le contrôle national et à accroître la responsabilité et la transparence des initiatives convenues de programmation commune, par exemple les initiatives prises au titre du programme commun sur la M/CGF. Une troisième modalité est l'appui direct (soit budgétaire soit technique, ou bien budgétaire et technique à la fois) aux programmes de GBV, comme les initiatives nationales et régionales appuyées par le Fonds d'affectation des Nations Unies destiné à soutenir les mesures prises pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes, et comme les liens établis avec des partenaires nationaux et régionaux dans le cadre de la Campagne du Secrétaire général contre la violence à l'égard des femmes.

Opportunités et enseignements tirés de l'approche "Unis dans l'action" contre la violence sexiste

Dans le cadre de la famille des Nations Unies, certaines des possibilités offertes sont des initiatives conjointes, des approches harmonisées et la mise en commun de l'expertise. Les résultats à court terme comprennent notamment l'élaboration de documents de programmation commune avec des partenaires multiples, qui ont contribué à l'exécution d'activités centrées sur la GBV relevant des plans nationaux d'action dans divers pays. Les protocoles élaborés par l'Action des Nations Unies fournissent une orientation claire aux Equipes de pays afin d'aborder les problèmes relatifs à la GBV dans des contextes humanitaires; c'est là un autre exemple des approches harmonisées.

Beaucoup des initiatives susmentionnées ont attiré le financement de nombreuses institutions des Nations Unies ou de pays donateurs. Ce sont par exemple le Programme commun sur la M/CGF, l'Action des Nations Unies contre la violence sexuelle en période de conflit, l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes, la campagne du Secrétaire général

⁴ La programmation commune est l'effort collectif au moyen duquel les institutions des Nations Unies et leurs partenaires nationaux travaillent ensemble pour préparer, exécuter, suivre et évaluer les activités qui visent à atteindre efficacement les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres engagements internationaux résultant des conférences, sommets, conventions des Nations Unies et instruments relatifs aux droits de l'homme. Grâce à la programmation commune, les résultats communs à atteindre et les modalités de l'appui à l'exécution des programmes sont identifiés. Un programme commun est une série d'activités contenues dans un plan de travail commun et le budget connexe, faisant intervenir au moins deux organisations des Nations Unies et partenaires (sous-)nationaux. Le plan de travail et le budget feront partie d'un descriptif de programme commun, qui détaillera aussi les rôles et responsabilités des partenaires dans la coordination et la gestion des activités conjointes. Le descriptif de programme commun est signé par toutes les organisations participantes et tous les partenaires (sous-)nationaux (Source: *UNDG Guidance Note on Joint Programming*, 19 décembre 2003).

des Nations Unies contre la violence à l'égard des femmes et le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies destiné à soutenir les mesures prises pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes. Les pays qui entreprennent une programmation commune sous l'égide de l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes bénéficient de l'expertise technique empruntée aux principales parties, à l'excellente réserve de spécialistes des Equipes de pays des Nations Unies, au gouvernement et à la société civile. De même, les initiatives de lutte contre la GBV sélectionnées pour obtenir un appui financier du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies destiné à soutenir les mesures prises pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes sont en mesure de faire appel à l'appui technique d'un groupe d'experts de la GBV provenant d'institutions des Nations Unies et de partenaires de la société civile, cela aux niveaux tant mondial que régional.

Ces initiatives ont permis d'établir une division plus claire des rôles et des responsabilités, sur la base du mandat de l'institution, ainsi que des points forts et compétences de chacune aux niveaux mondial, régional et national. La division du travail et la coordination de chaque programme par les institutions têtes de file, ainsi que l'approbation des hauts cadres administratifs, ont contribué à améliorer la collaboration et l'efficacité. Les initiatives de programmation commune élaborées par l'Equipe de travail interinstitutions sur la violence à l'égard des femmes et les activités qui se déroulent actuellement sous l'égide de la Campagne du Secrétaire général des Nations Unies contre la violence à l'égard des femmes en Afrique et en Amérique latine sont de bons exemples de réactions mondiales unifiées pour lutter contre la GBV et de la manière dont ces réactions ont soutenu l'action commune aux niveaux régional et national. Les initiatives de lutte contre le GBV dans divers pays, conduites dans le même esprit sous la houlette des Equipes de pays des Nations Unies, offrent aussi des exemples de cette approche.

Le renforcement de la capacité des homologues nationaux a constitué un autre dividende très important de l'harmonisation des activités de lutte contre la GBV. Il a conduit à renforcer la capacité nationale et à favoriser le contrôle national. Les programmes communs aussi bien que les activités de programmation commune, tels qu'identifiés dans les descriptifs de programme de l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes, les projets appuyés par le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies destiné à soutenir les mesures prises pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes et le Programme commun sur la M/CGF, ont de plus en plus souvent comporté un souci majeur d'améliorer les capacités pertinentes en matière de ressources humaines, ainsi que les connaissances et savoir-faire, tout en contribuant à l'amélioration des systèmes et processus aux niveaux régional, national et sous-national. En mettant l'accent sur le renforcement des capacités dans la perspective de l'approche "Unis dans l'action", la programmation est devenue plus efficace, tandis que la fragmentation et les doubles emplois diminuaient. Simultanément, la sensibilisation et l'accès aux groupes vulnérables à la GBV se sont améliorés, de même que les capacités et le contrôle commun en matière de conception, d'exécution et de suivi des programmes.

La Déclaration finale de Kigali a souligné un point important également illustré par l'approche de la GBV: il est important de faire preuve de souplesse et une dimension unique

ne convient pas dans toutes les situations⁵. D'autre part, les formes de la GBV diffèrent énormément entre les régions et les pays aussi bien qu'à l'intérieur de chaque région et pays; d'autre part, toutes les organisations des Nations Unies ne mettent pas l'accent sur la GBV dans un pays donné. L'approche "Unis dans l'action" a facilité la participation de multiples parties à un programme coordonné dans le contexte d'un Bilan commun de pays/Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). L'action collective a rendu possible aux institutions non résidentes et aux institutions qui ne sont pas officiellement membres d'un programme particulier d'apporter elles aussi une contribution. La collaboration du Programme commun M/CGF avec l'OMS dans le cadre d'une initiative interrégionale est le résultat d'une coordination accrue entre les institutions des Nations Unies. Le Chili et le Paraguay sont deux pays où l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a mis en place un partenariat conjoint, et ces pays envisagent de mener de concert des activités au titre du programme commun de l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes. La participation des institutions non résidentes aux programmes communs de GBV est une réussite considérable; et la possibilité offerte aux institutions non résidentes d'amplifier leur présence sur le terrain en participant à de tels partenariats, en fonction des priorités nationales, est une évolution bienvenue qui ajoute quelque chose aux programmes.

En Albanie et en République-Unie de Tanzanie, pays pilotes d'"Unis dans l'action", les problèmes de GBV ont été abordés par l'entremise de programmes communs qui ont été tirés des UNDAF ou des "Programmes uniques". En Inde, le groupe GBV de l'UNDAF a facilité une réaction coordonnée au problème; de même que les programmes communs élaborés dans certains pays pilotes sous l'égide de l'Equipe de travail sur la violence à l'égard des femmes. L'approche "Unis dans l'action" peut maximiser les avantages comparatifs des organisations du système des Nations Unies participant aux programmes, et elle peut aussi aider à illustrer la valeur ajoutée quand elles agissent ensemble dans le contexte général du développement au niveau national.

Dans le premier rapport de bilan des pays pilotes d'"Unis dans l'action", on a noté que le rôle de la société civile en la matière est vital s'agissant de garantir des résultats viables du développement et qu'il importe de leur faire place dans la conception des programmes. Quant à la GBV, la société civile joue un double rôle dans les approches coordonnées des parties multiples par les moyens suivants: a) entreprendre la prestation de services et développer la capacité des communautés de participer véritablement à une réaction à la GBV dans divers contextes; et b) jouer un rôle de plaidoyer pour garantir l'application effective des lois et politiques en matière de GBV. Presque tous les programmes "Unis dans l'action" concernant la GBV mis en lumière dans ce document ont favorisé le partenariat avec les mouvements nationaux de femmes et renforcé la capacité des parties appartenant à la société civile de participer véritablement à ces capacités.

⁵ Déclaration des résultats et de la voie à suivre (Statement of Outcomes and Way Forward), réunion intergouvernementale des "Pays pilotes du Programme " concernant "Unis dans l'action", tenue à Kigali (Rwanda) du 19 au 21 octobre 2009, p. 2.

Les réactions conjointes menées dans le contexte humanitaire ont permis d'assurer une prestation globale de services aux survivantes de la GBV. Ces réactions prennent les formes ci-après: alignement sur les efforts nationaux; appui aux programmes multisectoriels de prévention et d'intervention; appui aux efforts du personnel chargé d'assurer l'ordre public afin de protéger les femmes contre la violence sexuelle et de s'opposer à l'impunité trop répandue; déploiement de conseillers en matière d'égalité des sexes et de violence sexuelle; renforcement de la capacité opérationnelle et technique et approfondissement des partenariats avec la société civile. Ne se limitant pas à agir dans le cadre du réseau des activités de l'ONU, l'UNFPA, l'UNICEF et le PNUD agissent aussi en collaboration pour garantir la prévention de la GBV et pour intervenir en faveur des survivantes de la GBV. L'UNFPA et l'UNICEF dirigent la coordination des groupes de travail basés sur le terrain et ouverts à des parties multiples afin de faire en sorte que les programmes multisectoriels atteignent les survivantes et leur assurent la santé, des conseils juridiques, une protection et des soins psychosociaux, notamment des moyens d'existence et l'accès à l'autonomie économique. Le PNUD est l'institution tête de file de la programmation Etat de droit (Rule of Law) en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le DOMP, qui facilitent l'accès des femmes à la justice, tandis que l'UNICEF met l'accent sur la protection des enfants. Des groupes de travail se rassemblent pour faire face à la GBV dans des pays comme l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) et le Tchad. En RDC, la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), l'Equipe de pays des Nations Unies et le Gouvernement de la RDC ont réussi à mettre au point une 'Stratégie globale pour lutter contre la violence sexuelle'. Il a également été fait face conjointement à la GBV dans le cadre des interventions menées en réponse à la catastrophe naturelle survenue au Myanmar. De telles approches coordonnées sont aussi conformes aux principes et objectifs de la Déclaration de Paris.

En réunissant un certain nombre d'institutions engagées dans des pays à différentes étapes de l'exécution de leurs programmes centrés sur la GBV, des occasions sont apparues de mettre en commun les enseignements tirés aussi bien que les bonnes pratiques. Tel a été le cas pour le Programme commun sur la M/CGF, l'Action des Nations Unies contre la violence sexuelle en période de conflit et l'initiative conjointe Asie-Pacifique de travail avec hommes et garçons. À travers les activités des Nations Unies, UNIFEM et le DOMP ont mis au point un "Inventaire analytique des pratiques prometteuses du personnel de maintien de la paix en vue de protéger les civils contre la violence sexuelle". Cet inventaire est la première compilation des bonnes pratiques en cours faite par le personnel de maintien de la paix en uniforme afin de prévenir la violence sexuelle à l'égard des femmes et de garantir la protection des femmes et enfants vulnérables, comme celles et ceux qui se trouvent dans les camps de personnes déplacées et les camps de réfugiés.

Les défis et la voie à suivre

Il convient de noter que si la conduite d'une programmation commune en matière de GBV selon l'approche "Unis dans l'action" a eu de nombreux résultats positifs, elle a été aussi la source de bien des problèmes. L'approche "Unis dans l'action" implique que l'on travaille avec une multitude de partenaires comme les Equipes de pays des Nations Unies, les gouvernements et la société civile. Ceci entraîne des coûts de transaction plus élevés durant

les premières phases du fait des interactions de haut niveau, des négociations complexes et de l'édification d'un consensus en vue de convenir de la mise en route d'une programmation commune et d'adhérer à l'agenda de programmation commune.

Dans plusieurs pays, il a été observé que l'élaboration de divers documents et les processus connexes de planification et d'examen exigés par l'approche "Unis dans l'action" prennent beaucoup de temps à toutes les parties. En outre, les parties (notamment le personnel des Nations Unies) sont supposées participer à une série complète de Groupes de coordination du programme, de Comités directeurs et d'Equipes de travail thématiques qui sont susceptibles de limiter leur participation et leurs contributions effectives. Cependant, grâce à l'harmonisation des approches et à une meilleure coordination, il est possible d'éviter des engagements trop prenants qui pourraient compromettre une réaction efficace.

Dans certains domaines thématiques comme la GBV, l'approche "Unis dans l'action" pourrait être entravée par la limitation des ressources et par les capacités techniques restreintes des parties nationales de donner effectivement suite aux programmes de lutte contre la GBV et d'égalité des sexes, ce qui continue de faire problème. Il est donc nécessaire d'évaluer d'urgence la capacité au niveau national et de fournir un personnel adéquat pour faire face à cette grave difficulté.

D'autres contraintes concernent l'harmonisation des directives en matière d'établissement de rapports (y compris les rapports budgétaires) et la rationalisation des outils et calendriers du large éventail de parties en matière de suivi et d'évaluation (S&E) dans les programmes de cette nature. C'est là un point difficile que le rapport de synthèse de 2008 sur l'établissement des bilans a également reconnu. Dans les huit pays pilotes où s'applique l'approche "Unis dans l'action", on a observé que "la réforme des Nations Unies donnait un travail additionnel à la plupart des institutions des Nations Unies, car les processus et procédures internes de S&E n'ont pas changé et aucune exemption n'a été accordée. Il est nécessaire de simplifier et harmoniser d'urgence les obligations en matière d'établissement de rapports"⁶.

Pour garantir que l'approche "Unis dans l'action" est appliquée dans son véritable esprit, les Nations Unies doivent veiller à intégrer leur "valeur ajoutée" aux processus nationaux dans le cadre des efforts déployés pour aborder des problèmes spécifiques comme la GBV. Il est également nécessaire d'identifier et concevoir l'approche "Unis dans l'action" en fonction de situations spécifiques. Par exemple, les réactions dans les pays à revenu intermédiaire pourraient différer sensiblement des réactions dans les pays les moins avancés (PAM). La programmation de la GBV dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, surtout en ce qui concerne les initiatives de prestation de services, n'exige pas un appui financier des Nations Unies, mais un changement dans la manière dont les Nations Unies opèrent normalement, en s'orientant vers un renforcement plus efficace des capacités (aussi bien technique que consultatif) au lieu de fournir directement les services.

⁶ "Unis dans l'action: Rapport de synthèse sur les bilans, 2008" – Rapport conjoint des gouvernements et des Equipes de pays des Nations Unies, Groupe des Nations Unies pour le développement.

En conclusion, les rapports de bilan en provenance des pays pilotes d’“Unis dans l’action” et la Déclaration finale de Kigali offrent une évaluation positive de cette approche, considérée dans la perspective de l’appui des Nations Unies au développement. Dans le cas de la GBV, il est clair que le renforcement de la coopération et de la coordination qui résulte de l’approche “Unis dans l’action” aide le système des Nations Unies à mieux se positionner pour aider ses partenaires nationaux dans leurs efforts au service des plus vulnérables. Tout en reconnaissant que la phase de conception de tels programmes prend beaucoup de temps et exige un nombreux personnel, les rapports initiaux d’établissement d’un bilan font penser que l’approche “Unis dans l’action” est rentable sur le plan d’une efficacité accrue des prestations. Cependant, pour tirer des conclusions finales, il nous faut attendre les évaluations des huit pays pilotes d’“Unis dans l’action”. Quoiqu’il en soit, les évaluations initiales aboutissent à la conclusion que l’approche “Unis dans l’action” a renforcé la capacité de la famille des Nations Unies de coordonner et de fournir des prestations de concert en réponse aux problèmes qui exigent des réactions multisectorielles.
