



Besoin de Direction

L'autonomisation des femmes et le nouveau rôle du Canada en Afghanistan



Un appel au Canada

Dans moins d'un an, le Canada retirera ses forces armées d'Afghanistan, mettant fin à sa mission de sécurité qui aura duré près de neuf ans. Toutefois, le Canada remplissait un rôle en Afghanistan bien avant d'y avoir une présence militaire. Plusieurs années avant la chute des Talibans, le Canada finançait le développement pour contrer la pauvreté dévastatrice provoquée par de nombreuses années de conflits. Le peuple afghan a toujours besoin du Canada et il est primordial pour le Canada de respecter ses engagements.

Il faut donc se poser les questions suivantes : Quels sont aujourd'hui les plus grands besoins non militaires de l'Afghanistan ? Parmi ces besoins, quels sont ceux auxquels le Canada est le mieux en mesure de répondre, à la lumière de son expérience et de ses ressources ? CARE a étudié cette question et procédé à de nombreuses consultations auprès de parties concernées, qu'il s'agisse de sources gouvernementales ou de l'Afghan moyen. C'est en fonction de ces consultations et de sa vaste expérience de travail en Afghanistan depuis plus de 50 ans que CARE fait les recommandations suivantes :

LE CANADA DOIT DEVENIR LE CHEF DE FILE INTERNATIONAL DU PROGRÈS DES DROITS, DE L'AUTONOMISATION ET DU DÉVELOPPEMENT DES FEMMES EN AFGHANISTAN.

Pourquoi les femmes ?

Alors que le processus de réconciliation et de réintégration prend place, et que les pays donateurs, en plus du Canada, planifient leur retrait de leurs propres missions en Afghanistan, la situation des femmes afghanes a atteint une croisée critique des chemins. Des gains substantiels faits au cours de la dernière décennie risquent fort d'être perdus. Pourtant, personne au sein de la communauté internationale ne se lève pour mettre tous les efforts nécessaires afin de garantir que cela n'arrive pas. En réalité, les problématiques des droits et de l'autonomisation des femmes attirent bien peu d'attention au niveau international, ce qui est surprenant quand on se rappelle l'engagement rhétorique envers les femmes afghanes qui fut pris suite à l'invasion de 2001.

Toutefois, le Canada doit, de manière tout aussi importante, faire de sa politique une nouvelle priorité parce que la vie des femmes afghanes est encore à ce jour l'une des plus difficiles de la planète. Quand on examine les indicateurs de développement humain et de disparités entre les sexes dans le développement humain, on constate non seulement que les services essentiels d'Afghanistan connaissent des pénuries aigües, mais que les femmes afghanes, contrairement à leurs contreparties masculines, ont un accès proportionnellement inférieur à ceux qui *sont en place*, comparativement aux autres populations féminines du monde.¹

¹ Pour de plus amples renseignements sur les indicateurs de développement humain et de disparités entre les sexes dans le développement humain en fonction du contexte en Afghanistan, voir le chapitre II.

Bien que d'importantes améliorations aient été apportées au cours des derniers dix ans, l'accès à l'éducation et aux services de santé des femmes et des filles afghanes est de beaucoup inférieur, toutes proportions gardées. L'Afghanistan dispute au Niger et au Sierra Leone le premier rang de la pire santé maternelle et néonatale au monde. Les complications liées aux grossesses et aux naissances sont la cause principale de décès du pays. Les femmes afghanes n'ont toujours que très peu de contrôle sur leur propre sécurité économique et bien peu d'influence en matière de politique ou de consolidation de la paix. En plus des impacts néfastes que ces faits ont sur la qualité de vie des femmes, ils freinent également les progrès du pays quant à la réduction de la pauvreté et à l'augmentation de la sécurité nationale.

CARE compte plus de 65 ans d'expérience en développement international. En 2009, CARE a œuvré dans 70 pays et aidé plus de 59 millions de personnes. Une des leçons principales que nous avons apprises de cette vaste expérience, c'est que le fait de renforcer l'autonomie des femmes à la fois socialement et économiquement a un impact direct et efficace sur les causes fondamentales de la pauvreté. Si une femme est en santé, la probabilité que ses enfants le soient aussi est plus grande. Si une femme est scolarisée, la probabilité que ses enfants aillent à l'école augmente. Quand une femme gagne un salaire, la probabilité qu'elle utilise ses ressources financières pour que sa famille ait une bonne nutrition, reçoive des soins de santé appropriés et que ses enfants étudient augmente. De plus, CARE est témoin du fait que lorsqu'une femme contribue de manière égale à la sécurité économique de sa famille, la violence conjugale fondée sur le genre diminue.

Cependant, CARE sait aussi par expérience que la présence des femmes et le fait qu'elles puissent faire valoir leurs opinions sont critiques aux processus de gouvernance et de consolidation de la paix. Une paix véritable n'est pas possible si l'on ne tient pas compte des intérêts de la moitié de la population ; le terme sécurité est inapproprié si la règle de droit exclut les droits des femmes.

Pour que les femmes soient autonomes socialement et économiquement, et pour qu'elles puissent occuper la place qui leur revient dans la gouvernance de leur village et de leur pays, il faut travailler sur trois aspects distincts : personnel, social et environnemental/institutionnel. Bien qu'il soit essentiel qu'une femme en vienne à connaître ses propres droits, qu'elle développe sa confiance en soi et acquière des compétences personnelles, il est tout aussi important que ses relations avec les membres masculins de sa famille et les hommes d'influence de son village soient plus équitables. Pour parvenir à cette fin, il faut travailler non seulement auprès des femmes, mais auprès des hommes. Enfin, il faut que ses demandes bénéficient d'un appui égal au niveau de l'encadrement légal, politique et culturel élargi dans lequel elle vit, par le biais de lois et de politiques équitables, et d'un système de gouvernance qui les met en application. Pour renforcer l'autonomie des femmes, il faut s'attaquer aux trois pointes du triangle en même temps, ce qui exige d'être prévoyant, d'avoir un niveau de coordination exceptionnel et un engagement solide pour être en mesure d'affronter des questions qui, bien souvent, sont de nature délicate.

À l'heure actuelle, cependant, les initiatives qui visent à faire progresser la cause des femmes afghanes se font de façon anarchique et ne bénéficient pas d'une direction ou d'une coordination centrale. De plus, le financement en fonction du genre a tellement ciblé l'aide apportée aux femmes que l'intégration de la notion d'équité dans les relations sociales et dans la législation et la prestation des services a résulté en une réduction importante des services offerts par l'aide internationale, tel que le décrit ce document. Tout cela nuit sérieusement à l'efficacité et à la durabilité des interventions. Parmi les nations présentes en Afghanistan depuis 2002, le Canada est une des pierres angulaires à la fois au niveau de la sécurité militaire et du travail de développement. Par ailleurs, le Canada est déjà l'un des pays donateurs les plus généreux à avoir démontré dans son travail qu'il s'attaque aux

problématiques liées au genre et qu'il reconnaît leur importance. Par conséquent, CARE est d'avis que le Canada dispose à la fois de l'autorité et de la capacité pour assurer la direction dont a manqué la communauté d'aide internationale jusqu'ici.

Il est encourageant pour CARE de voir que le renforcement de l'autonomie des femmes et le développement qui les concernent **peut** se faire au sein du contexte culturel et religieux de l'Afghanistan. Quand les choses sont faites de façon appropriée et bénéficient de l'appui de la communauté, qu'elles respectent la tradition et mettent une grande emphase sur l'établissement d'une gouvernance locale, il est entièrement possible de faire progresser les droits des femmes et d'obtenir leur participation à l'activité économique. Plus important encore, c'est de fait de savoir pertinemment **qu'il est possible d'y parvenir avec le soutien et l'accord des communautés afghanes, des dirigeants communautaires et des hommes afghans.**

En dépit du puissant soutien offert jusqu'ici aux femmes afghanes par le Canada, s'il souhaite devenir le défenseur des droits de la femme, il devra procéder à des changements importants au niveau de ses politiques et façons de faire pour atteindre ses objectifs. Il doit également commencer à remplir ce rôle de chef de file en gardant à l'esprit qu'il lui faudra approfondir ses connaissances sur un ensemble étendu de problématiques complexes. Il faudra investir significativement dans l'écoute des femmes et l'étude des modèles de programmes qui ont porté des fruits. Le gouvernement du Canada doit être disposé à consulter, apprendre et suivre les conseils de la société civile, qui possède déjà une expérience significative dans ce domaine, et, plus important encore, des femmes qui occupent elles-mêmes des postes de direction.

Toutefois, il importe de réaliser que l'appel à offrir une direction ne signifie pas qu'il s'agit d'un appel à devenir le champion des femmes, mais plutôt à leur offrir un appui inébranlable en favorisant leur leadership, en écoutant leurs demandes, en renforçant ces demandes dans les lieux où leurs voix ne se font que très peu entendre, notamment au sein du dialogue sur les politiques de haut niveau et la coordination des donateurs. En somme, les femmes afghanes doivent saisir elles-mêmes les rennes de leur propre destinée. Le rôle du Canada est d'offrir une direction aux autres pays pour le soutien et le renforcement de ce que désirent les femmes afghanes, en utilisant tous les moyens qui sont à sa portée.

Un effort de consultation

Pendant la préparation de ce rapport, CARE a consulté un grand nombre de parties concernées aux niveaux national et international. Ces dernières incluent entre autres : l'ACBAR, des membres du Afghan Women's Network, la Human Rights Watch, la Medica Mondiale, le Ministère de l'Intérieur d'Afghanistan, le Ministère de la Santé publique d'Afghanistan, la Fondation Aga Khan, l'Afghan Development Association (ADA), la Ariana Construction & Rehabilitation Unit (ACRU), la Afghanistan Research & Evaluation Unit, et des membres du Human Rights Research & Advocacy Consortium (HRRAC).

Ces consultations et l'expérience de CARE lui ont permis de dresser une liste très élargie et détaillée de recommandations quant aux besoins, aux opportunités, aux méthodologies et aux activités spécifiques que le Canada peut et devrait entreprendre afin de jouer un rôle de chef de file pour l'avancement des droits, l'autonomisation et le développement des femmes afghanes.

Ces recommandations furent aussi élaborées en tenant compte et conformément aux informations recueillies auprès du National Action Plan for the Women of Afghanistan (NAPWA) du gouvernement de l'Afghanistan. Le NAPWA est un plan réparti sur 10 ans conçu en 2007 par le ministère de la condition

féminine afghan (Afghan Ministry of Women's Affairs). Les chapitres de ce rapport sont par conséquent structurés en se basant sur les catégories élargies des problématiques identifiées dans ce rapport, soit la sécurité, la gouvernance et la primauté de la loi, et le développement social et économique. CARE a par ailleurs ajouté un chapitre portant sur l'efficacité de l'aide internationale - en émettant des recommandations sur la **façon** par laquelle devrait procéder le Canada afin de s'assurer que les dollars des contribuables canadiens sont utilisés de la manière la plus efficace et la plus durable possible pour un impact maximum auprès du peuple afghan.

Ce qui suit porte sur certaines des recommandations majeures qui se retrouvent dans les principaux chapitres de ce rapport.

RECOMMANDATIONS MAJEURES

La sécurité

Il ne fait aucun doute qu'on ne pourra mettre un terme au conflit en Afghanistan seulement par les armes. À l'heure actuelle, on tente par différents processus de négociation de mettre fin au conflit par la réconciliation et la réintégration. Bien que de procéder par la non-violence et la consolidation de la paix soit souhaitable, voire crucial, on s'inquiète beaucoup, alors que progressent les négociations, du fait que la voix des femmes n'est pas entendue et qu'on risque fort de mettre de côté les droits des femmes au profit de la paix.

En suivant les recommandations suivantes, le Canada pourrait devenir un chef de file au niveau de la protection des droits de la femme lors du processus de consolidation de la paix en Afghanistan :

- Diriger l'appel de la communauté internationale à protéger et garantir sans réserve les droits de la femme tout au long des négociations concernant la réconciliation et la réintégration.
- Faire valoir qu'il faut, avant toute réconciliation, que toutes les parties concernées prennent des engagements fermes envers ces garanties, et qu'elles acceptent les articles afférents à l'égalité des sexes comme stipulés dans la constitution.
- Rendre le soutien du Canada conditionnel à une entière adhésion à ces garanties.
- Amener le gouvernement afghan à garantir que les femmes auront une présence et un rôle significatifs dans la prise de décision et au sein des organismes qui mettront en œuvre à la fois les processus de réconciliation et les processus de réintégration, aux niveaux national et local.
- Rendre le financement de tout programme de réintégration ou de réconciliation conditionnel à une démonstration de l'engagement envers la participation des femmes au sein de ces organismes.
- Demander que la justice transitionnelle ait préséance ou qu'elle soit incluse comme partie intégrante des processus de réconciliation et de réintégration.
- Déclarer publiquement que la paix ne sera pas possible si les crimes de guerre antérieurs et les violations des droits commis à l'égard des femmes demeurent cachés et si les injustices ne sont pas reconnues.
- Réaffirmer la préoccupation du Canada à l'effet que la Loi d'amnistie contrevienne aux garanties constitutionnelles, aux protocoles internationaux et au plan de paix, de réconciliation et de justice du gouvernement afghan lui-même.
- Demander que les forces militaires internationales soient incluses au processus de justice transitionnelle au même titre que toutes les autres parties impliquées dans le conflit. Établir le standard international en appuyant la participation des militaires canadiens.
- Déclarer publiquement qu'il ne saurait y avoir de sécurité si la primauté de la loi ne prévaut pas, et que la règle de droit est incompatible avec l'impunité des violations commises à l'endroit des droits humains.

Développement social et économique

Moins de la moitié de l'ensemble des femmes afghanes en âge de travailler a un emploi ou gagne un salaire quelconque. Celles qui sont employées par autrui sont régulièrement exploitées. L'Afghanistan dispute au Niger et au Sierra Leone le premier rang du pays où les femmes enceintes sont le plus à risque. Des pas de géant ont été faits au niveau du progrès de l'éducation des filles afghanes, mais il n'en demeure pas moins que les garçons ont deux fois plus de chances que les filles de terminer leur école primaire. Les proportions sont encore pires au niveau de l'école secondaire. Il s'agit de questions qu'il est impératif d'adresser.

Le mot-clé à garder à l'esprit en matière de renforcement de l'autonomie économique et sociale des femmes afghanes est « accès ». Les donateurs peuvent continuer à construire des hôpitaux et des écoles, et à offrir des programmes de formation professionnelle et d'acquisition de compétences en affaires. Cependant, pour les femmes afghanes, ces ressources demeurent toujours hors de portée si les donateurs ne s'attaquent pas aussi à éliminer les obstacles sociaux et au niveau de l'infrastructure qui les empêchent d'y avoir accès.

Voici certaines des recommandations majeures qui permettraient au Canada de devenir chef de file en éliminant les obstacles empêchant un accès aux opportunités sociales et économiques :

- Être à la tête des discussions des parties concernées en ce qui a trait à l'éducation afin d'identifier et de lutter contre les obstacles que doivent surmonter les filles pour avoir accès à tous les niveaux d'éducation, notamment un obstacle « invisible » comme l'acceptation sociale.
- S'assurer que les salles de classe mises sur pied grâce au soutien direct du Canada tiennent pleinement compte de la spécificité des sexes en fonction de la culture locale.
- Supporter les politiques qui visent à protéger les groupes de producteurs afghans naissants, plus particulièrement les groupes de femmes. Encourager l'exploration de moyens permettant de protéger les marchés vulnérables essentiels à la subsistance des nouveaux producteurs afghans qui sont des femmes.
- Faire des pressions auprès des acheteurs institutionnels majeurs comme les organisations d'aide humanitaire (UNHCR, PAM, ONG), de même qu'auprès des ministères afghans qui se procurent des biens pour qu'ils s'engagent, quand c'est possible, à « acheter localement » afin de stimuler le développement de l'économie locale et de soutenir la croissance des groupes de femmes qui sont productrices.
- Être parmi les premiers à développer un effort impliquant de multiples parties pour la création d'un filet de sécurité sociale à l'intention des femmes les plus vulnérables au sein de la société afghane.
- Faire de l'Afghanistan un pays prioritaire au niveau de l'aide financière conformément à l'Initiative du G8 de Muskoka sur la santé maternelle, des nouveaux nés et des enfants annoncée en juin 2010.
- Appuyer les mécanismes de prêts d'urgence communautaires à l'intention des femmes enceintes et des mères ayant des enfants en bas âge, qui devront être gérés par les groupes de santé maternelle de quartier.
- Être un chef de file en établissant des écoles secondaires où les filles pourront étudier partout au pays. Commanditer en priorité une étude des modèles d'écoles secondaires pour filles implantés avec succès, et créer des modèles innovateurs.
- Effectuer une étude de risques sur les politiques des gouvernements canadien et afghan en matière d'éducation dont l'objectif serait de réduire l'incidence des attaques visant des écoles. Identifier et modifier toute politique canadienne qui pourrait mettre des enfants, des

enseignants ou des écoles en danger ; faire des pressions auprès du Ministère de l'Éducation et ses principaux donateurs pour les amener à faire de même.

La gouvernance et la primauté du droit

Si le droit ne prime pas au-dessus du reste, il est impossible d'assurer la sécurité, de faire respecter les droits de la femme ou de faire du développement durable. Les droits des femmes ne seront pas respectés si les lois continuent à leur être défavorables, ou qu'on ne fait pas respecter celles qui les appuient. À l'heure actuelle, en Afghanistan, les crimes commis à l'endroit des femmes restent impunis, les femmes qui occupent des postes de direction sont constamment menacées, et on dénote un manque de volonté politique pour soit les protéger ou trouver et imposer des sanctions à ceux qui commettent des crimes contre elles.

Les services d'un état de droit (comme la police et le système judiciaire) doivent s'harmoniser de façon beaucoup plus approfondie avec les droits des femmes et doivent rendre des comptes quant à l'application et à la protection de ces droits. À l'heure actuelle, les aspirants policiers sont formés en mesures anti-insurrectionnelles, mais ne le sont pas quant à la protection des communautés. Les membres du système judiciaire ne comprennent les droits des femmes qu'en partie ou choisissent de les ignorer. Par conséquent, au lieu de trouver un appui, les femmes se retrouvent souvent punies lorsqu'elles font appel aux services judiciaires qui devraient être là pour les aider. Parce qu'il ne saurait y avoir de paix sans la primauté de la loi, le Canada peut continuer à contribuer à la sécurité sans présence militaire en aidant l'Afghanistan à renforcer la règle de droit, notamment en ce qui concerne les femmes et leurs droits.

La gouvernance locale doit également garantir que la voix des femmes sera entendue au sein des processus décisionnels. Des avancées significatives ont été faites au cours des dernières années, mais il faudra encore beaucoup de temps avant que les femmes qui occupent des postes de leadership ne puissent participer de façon juste et appropriée aux décisions et qu'elles soient prises en ayant les besoins spécifiques des femmes à l'esprit.

Voici certaines des recommandations majeures sur comment le Canada pourrait devenir chef de file dans le renforcement de l'application de la loi et de l'autonomie des femmes au niveau de la gouvernance locale afghane :

- Favoriser le leadership chez les femmes. Mettre à la disposition des dirigeantes afghanes des mesures qui leur permettent de réussir, ce qui signifie de leur faire une place et de les rendre capables de prendre des décisions fermes et indépendantes et de demeurer uniformément présentes à long terme au niveau de la sphère publique.
- Protéger les femmes dirigeantes. Si l'on souhaite encourager les femmes à occuper des fonctions publiques, il faut leur offrir la protection dont elles ont besoin pour le faire en toute sécurité.
- Pousser le gouvernement afghan à renforcer son système judiciaire qui est actuellement défavorable aux femmes.
- Augmenter la réussite du Canada par un maintien de l'ordre (police) communautaire.
- Exercer des pressions vigoureuses pour que des changements importants surviennent quant à la façon dont sont traités les droits humains dans la formation régulière des nouveaux aspirants policiers.
- Augmenter l'appui donné aux programmes qui forment les membres du système judiciaire quant aux droits des femmes.
- Assurer la direction de la formation et des actions reliées aux mesures préventives et correctives afférentes à la violence envers les femmes, l'application de EAW, et mettre fin à l'impunité des auteurs de crimes sexuels et d'actes de violence fondés sur le genre.

- Élargir la vision canadienne pour qu'elle aille au-delà des injustices de nature criminelle. Bien que l'emphase placée sur les infractions d'ordre criminel soit importante, plusieurs autres droits ont aussi besoin de bénéficier de la protection des mécanismes civils.
- Commanditer le développement des mécanismes de contrôle judiciaires formels pour être en mesure de faire un suivi de la performance judiciaire en fonction du genre.
- Appuyer le développement de mécanismes de contrôle uniformes quant à l'équité entre les sexes, mécanismes qui devront être utilisés par les structures de gouvernance locales afin de surveiller les changements qui prendront place au fil du temps.

Effacité de l'aide internationale

Au cours de la dernière décennie, le Canada et la communauté internationale des donateurs ont investi des milliards de dollars en Afghanistan dans des interventions en faveur du développement. La réussite de ces investissements s'est avérée limitée, non pas parce qu'il s'agissait de sommes insuffisantes mais parce que trop souvent, les activités n'étaient pas entreprises de la bonne façon. On a dénoté un manque flagrant de coordination, de considération des réalités culturelles, d'engagement au niveau des communautés et une panoplie d'autres facteurs. Tout cela a grièvement nui à l'efficacité. Par conséquent, s'il prend ce rôle de direction, le Canada doit non seulement examiner ce qu'il fait, mais comment il le fait.

Pour que l'aide apportée en Afghanistan soit efficace, le Canada doit adhérer à des principes clés, comme ceux de considérer les problèmes de façon holistique, d'obtenir l'engagement des hommes afghans, de mettre une emphase sur l'accès, de bâtir sur les bases des forces actuelles et multiplier ce qui fonctionne déjà, de prendre le temps nécessaire, de se rendre là où sont les besoins, d'offrir un support à la société civile afghane qui représente un agent de changement clé par un financement à long terme de base, et d'adopter une approche « Do No Harm » (ne pas faire de mal) dans l'analyse et la planification canadienne.

Voici quelques recommandations majeures pour le développement du leadership au sein de la communauté donatrice, pour la création de cohérence et pour le soutien du travail accompli ici au Canada :

- Planifier, mettre en place et mesurer l'engagement global du Canada en Afghanistan du point de vue de sa contribution à l'amélioration des droits humains – et des droits de la femme plus spécifiquement.
- Consulter la société civile, et particulièrement les femmes afghanes, dans le développement des politiques d'engagement du Canada.
- Encourager la participation des femmes aux débats qui concernent les politiques.
- Mettre une emphase sur rendre des comptes, sur l'appui offert au développement des mesures de contrôle de la performance en fonction du genre, et sur renforcer la capacité de la société civile afghane à se surveiller elle-même et à défendre ses intérêts.
- Se servir du levier diplomatique du Canada pour promouvoir les droits des femmes chaque fois que c'est possible.
- Harmoniser les politiques d'approvisionnement de biens et services du Canada en Afghanistan à ses objectifs d'autonomisation des femmes, en cherchant à prioriser premièrement les groupes de producteurs et de fournisseurs de services locaux qui sont des femmes.
- Devenir chef de file de l'industrie au niveau de l'efficacité de l'aide et du renforcement de l'autonomie des femmes.
- Communiquer à la population canadienne les contributions faites par le Canada afin de renforcer l'autonomie des femmes.
- Le Conseil du Trésor devrait exiger de la part des programmes individuels qu'ils lui rendent des comptes à l'égard de l'élaboration de leur budget et de leur performance en fonction du genre.

Le comité du Cabinet devrait demander que des rapports de progrès sur le déploiement de la politique ministérielle afférente à l'équité entre les sexes en Afghanistan lui soient transmis tous les 6 mois.



CARE Canada

200-9 rue Gurdwara
Ottawa (Ontario) K2E 7X6

Tél: (613) 228-5600
Télé: (613) 226-5777

info@care.ca
www.care.ca

