FR 2023

21

Rapport spécial

Initiative «Spotlight» visant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles

De grandes ambitions, mais un impact limité jusqu'ici

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 18
Initiative «Spotlight»	01 - 02
Cadre d'action au niveau mondial et de l'UE	03
Violence à l'égard des femmes et des filles	04 - 07
Logique d'intervention de l'initiative «Spotlight»	08 - 12
Structure de gouvernance	13 - 15
Allocation des fonds au titre de l'initiative «Spotlight»	16 - 18
Étendue et approche de l'audit	19 - 24
Observations	25 - 110
Les objectifs de l'initiative «Spotlight» sont pertinents, mais d'autres options de mise en œuvre auraient dû être davantage analysées	25 - 46
La Commission n'a pas procédé à une comparaison approfondie d'autres structures de mise en œuvre et des coûts y afférents	26 - 29
L'initiative «Spotlight» répond aux besoins des bénéficiaires, malgré des lacunes dans les décisions de financement et dans la sélection des pays	30 - 46
Malgré de bons exemples de coopération entre les principales parties prenantes, la mise en œuvre a parfois été difficile, avec des limitations en matière de suivi et d'évaluation	47 - 86
La mise en œuvre a connu des retards et des difficultés en raison de contraintes externes, opérationnelles et de gouvernance	48 - 66
Il n'existe pas d'évaluation appropriée permettant d'établir que les ressources consacrées à l'initiative «Spotlight» ont été utilisées de manière optimale	67 - 76
Le cadre de suivi et d'établissement de rapports permet une évaluation limitée de la performance au niveau des programmes et au niveau géographique	77 - 86

Des réalisations positives sont à noter, mais leur durabilité n'est pas garantie 87 - 110

Les programmes de l'initiative «Spotlight» ont produit des réalisations, mais leurs effets mesurables restent limités 88 - 98

Les résultats risquent de ne pas être durables et les enseignements tirés de ne pas être utilisés dans les futurs programmes 99 - 110

Conclusions et recommandations 111 - 122

Annexes

Annexe I – Structure de gouvernance de l'initiative «Spotlight»

Annexe II – Activités sélectionnées au 30 novembre 2022

Annexe III – Contribution de l'initiative «Spotlight» à l'élaboration de nouvelles lois et politiques dans le cadre du premier pilier

Annexe IV – Principales contributions de l'initiative «Spotlight» dans le cadre du cinquième pilier

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La violence à l'égard des femmes et des filles est l'une des violations des droits de l'homme les plus systématiques et les plus répandues. En 2017, l'Union européenne (UE) a lancé l'initiative «Spotlight» dans le cadre d'un partenariat stratégique mondial avec les Nations unies. L'initiative a pour principal objectif de garantir que toutes les femmes et les filles, en particulier celles qui sont marginalisées et vulnérables, vivent à l'abri de la violence et des pratiques préjudiciables. L'initiative «Spotlight» est financée par l'UE à hauteur de 497 millions d'euros, dont 465 millions d'euros sont gérés par les Nations unies sur quatre continents et dans plus de 26 pays.

II Notre objectif était de déterminer si l'initiative «Spotlight» a permis à la Commission de lutter avec efficience et efficacité contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Afin de répondre à cette question, nous nous sommes intéressés à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et aux résultats de l'initiative.

III Globalement, nous concluons que l'initiative «Spotlight» a traduit l'ambition de la Commission de lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles, mais qu'elle n'a eu à ce jour qu'un impact limité. La durée du programme - quatre ans - n'est pas suffisante pour apporter un changement durable, à l'échelle mondiale, à cette problématique complexe, qui nécessite des actions à long terme et des ressources supplémentaires. Bien que l'initiative ait produit des réalisations et ait bénéficié aux femmes et aux filles, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elle a permis d'atteindre les résultats escomptés. Nous avons également constaté qu'il était possible de gagner en efficience et d'améliorer l'utilisation des ressources.

IV Le choix de la Commission quant au partenaire chargé de la mise en œuvre, à savoir les Nations unies, relevait d'une décision politique visant à soutenir le multilatéralisme. Lors de la sélection du partenaire, la Commission n'a pas procédé à une comparaison approfondie des autres structures de mise en œuvre et des coûts y afférents. Nous avons constaté que les actions prévues dans le cadre de l'initiative «Spotlight» correspondaient aux besoins et que ses objectifs étaient pertinents pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Toutefois, nous avons également relevé des lacunes dans la justification des décisions de financement et dans la sélection des pays.

V Nous avons observé que la mise en œuvre a connu des retards et des difficultés en raison de contraintes externes, opérationnelles et de gouvernance. Si nous avons relevé de bons exemples de coopération entre les principales parties prenantes, la mise en œuvre d'une approche harmonisée dans des pays présentant des contextes différents s'est heurtée à des obstacles, et le nombre élevé d'organisations des Nations unies intervenant dans la mise en œuvre a encore compliqué la gouvernance.

VI Il n'existe pas d'évaluation appropriée permettant d'établir que les ressources consacrées à l'initiative «Spotlight» ont été utilisées de manière optimale. La Commission savait que choisir les Nations unies entraînerait des coûts plus élevés, mais elle n'a pas tenté de négocier des coûts indirects inférieurs au plafond fixé dans l'accord-cadre. En outre, son évaluation des coûts liés aux activités s'est avérée limitée, alors qu'il s'agissait de la seule partie du budget de l'initiative «Spotlight» qui n'était pas contractuellement prédéterminée.

VII Les modalités de suivi et d'établissement de rapports de l'initiative «Spotlight» ne permettent pas d'évaluer la performance des programmes de façon rigoureuse. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de valeurs de référence fiables, que les valeurs cibles n'étaient pas appropriées et que le suivi cumulé au niveau des programmes laissait à désirer. Par ailleurs, les modalités de suivi ne permettent pas d'établir de lien entre, d'une part, les réalisations et les effets des programmes, et, d'autre part, les indicateurs de résultat financiers, ce qui limite considérablement l'évaluation.

VIII Nous nous sommes concentrés sur les pays d'Afrique et d'Amérique latine. Nous avons constaté que les programmes relevant de l'initiative «Spotlight» ont produit des résultats positifs dans tous ces pays et généré une mine d'informations. Toutefois, alors que le but était d'inscrire les activités dans la durée, aucun nouveau donateur n'a été trouvé, et leur pérennité est donc menacée. La visibilité de l'engagement et du financement de l'UE n'a pas non plus toujours été garantie.

IX Le partage des connaissances implique de prendre des mesures pour stocker les informations sous une forme aisément accessible. Or, nous avons observé que ces informations sont actuellement disséminées et difficilement consultables par les utilisateurs intéressés.

X Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission:

- pour les futures initiatives de développement au niveau mondial, de procéder à une analyse approfondie des différentes options de mise en œuvre et de documenter de manière exhaustive les raisons justifiant le choix des régions et des pays et l'allocation des fonds;
- d'intégrer les enseignements tirés dans les futures actions fondées sur l'initiative «Spotlight»;
- pour les futures actions de développement, d'augmenter la part du financement parvenant aux bénéficiaires finals et d'évaluer le rapport coût-efficacité;
- de renforcer la durabilité ainsi que l'acquisition et le partage des connaissances pour le reste de la période couverte par l'initiative «Spotlight».

Introduction

Initiative «Spotlight»

01 L'initiative «Spotlight» est un partenariat stratégique mondial conclu entre l'Union européenne et les Nations unies. Elle a pour principal objectif de garantir que toutes les femmes, en particulier celles qui sont marginalisées et vulnérables, vivent à l'abri de la violence et des pratiques préjudiciables[1].

02 L'initiative a été lancée en décembre 2017, avec l'annonce, dans un communiqué de presse, que l'UE s'engageait à y consacrer quelque 500 millions d'euros[2] (voir points ***16*** à ***18***). Sa mise en œuvre se poursuivra jusqu'en décembre 2023 aux niveaux national et régional, et jusqu'en décembre 2024 au niveau mondial. La clôture des contrats est prévue pour décembre 2025, après la présentation du rapport final sur la mise en œuvre de l'initiative et l'achèvement des évaluations. L'étendue du rapport final et des évaluations n'était pas définie au moment de l'audit.

Cadre d'action au niveau mondial et de l'UE

03 La ***figure 1*** montre le cadre d'action au niveau mondial et de l'UE en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles. L'égalité entre les femmes et les hommes est un droit humain universellement reconnu et une valeur fondamentale de l'UE. L'initiative «Spotlight» joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement durable 5 et 16 ainsi que du plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité entre les hommes et les femmes pour 2021-2025.

---

[1] Questions et réponses: l'initiative «Spotlight» de l'Union européenne et des Nations unies visant à mettre fin à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, fiche d'information de la Commission, septembre 2019, p. 1.

[2] *EU invests EUR 500 million in new "Spotlight Initiative" to end violence against women*, SEAE, 2017.

Figure 1 – Le cadre d'action au niveau mondial et de l'UE

Sources: Cour des comptes européenne, sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Convention d'Istanbul, Série des Traités du Conseil de l'Europe - n° 210. Cadre mondial d'indicateurs (A/RES/71/313) adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, 2021.

Violence à l'égard des femmes et des filles

04 Les Nations unies définissent la violence à l'égard des femmes comme tout acte de violence dirigé contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit

dans la vie publique ou dans la vie privée[3] (***figure 2***). Cette définition englobe des pratiques préjudiciables telles que les mutilations génitales féminines (MGF), ainsi que les mariages d'enfants, les mariages précoces et les mariages forcés.

Figure 2 – Prévalence de la violence à l'égard des femmes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Violence against women prevalence estimates* (Estimations de la prévalence de la violence à l'égard des femmes), Organisation mondiale de la santé, 2018.

05 La violence domestique, y compris la violence conjugale, reste la forme la plus répandue de violence à l'égard des femmes et des filles. De même, la grande majorité des féminicides, à savoir le meurtre de femmes et de filles en raison de leur sexe, sont perpétrés au sein de la famille. En 2019, près de 50 000 femmes dans le monde ont été victimes d'assassinats liés au genre[4]. Des études récentes montrent que la pandémie de COVID-19, au cours de laquelle des femmes ont été confinées avec leurs agresseurs, a engendré une intensification de la violence à l'égard des femmes dans le monde entier[5].

---

[3] Article 1er de la déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 48/104 le 20 décembre 1993.

[4] *Global Study on Homicide – Gender-related killing of women and girls*, ONUDC, 2019.

[5] Mesurer la pandémie de l'ombre: la violence à l'égard des femmes pendant la pandémie de COVID-19, ONU Femmes, 2021.

06 Les pratiques préjudiciables à l'encontre des femmes et des filles sont également répandues dans le monde entier. Le nombre exact de filles et de femmes dans le monde qui ont subi des mutilations génitales féminines reste inconnu, mais il est estimé à au moins 200 millions[6]. Chaque année, plus de quatre millions de filles sont exposées à un risque de MGF.

07 Le nombre de mariages d'enfants est très élevé (***figure 3***). Dans les pays les moins avancés, ce nombre est multiplié par deux: 40 % des filles sont mariées avant l'âge de 18 ans, et 12 % d'entre elles le sont avant l'âge de 15 ans[7].

Figure 3 – Prévalence du mariage précoce

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du rapport intitulé *Global programme to end child marriage – Phase I (2016-2019) report*, FNUAP-Unicef, 2020.

Logique d'intervention de l'initiative «Spotlight»

08 L'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles est une entreprise de longue haleine qui, pour être menée à bien, nécessite des changements au niveau des normes et des valeurs sociétales et suppose un engagement politique. L'initiative «Spotlight» vise à éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles dans les pays partenaires. Elle recense des types spécifiques de violence

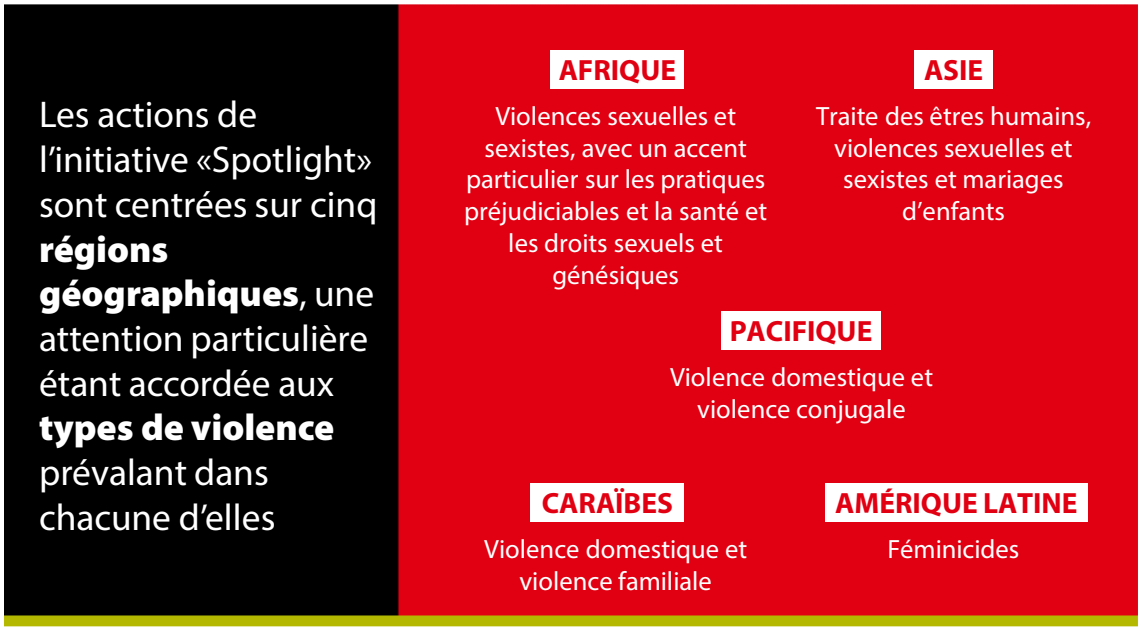
---

[6] *Female Genital Mutilation/Cutting – A global concern* (Les mutilations génitales féminines/l'excision: un problème mondial), UNICEF, 2016.

[7] *Global programme to end child marriage – Phase I (2016-2019) report*, FNUAP-Unicef, 2020.

endémique dans certaines régions. Ses actions sont centrées sur cinq régions géographiques et axées sur les types de violence prévalant dans chacune d'elles (*figure 4*).

Figure 4 – Étendue de l'initiative «Spotlight» et régions couvertes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement, Annex I, "Description of the action"*, p. 35.

09 L'initiative «Spotlight» repose sur une «théorie du changement», c'est-à-dire une méthodologie qui cartographie les hypothèses sous-jacentes aux interventions prévues. Elle vise à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles à plusieurs niveaux et au moyen d'actions qui se renforcent mutuellement. Ces activités s'articulent autour de six piliers (*figure 5*).

Figure 5 – Les six piliers de l'initiative «Spotlight»

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021*.

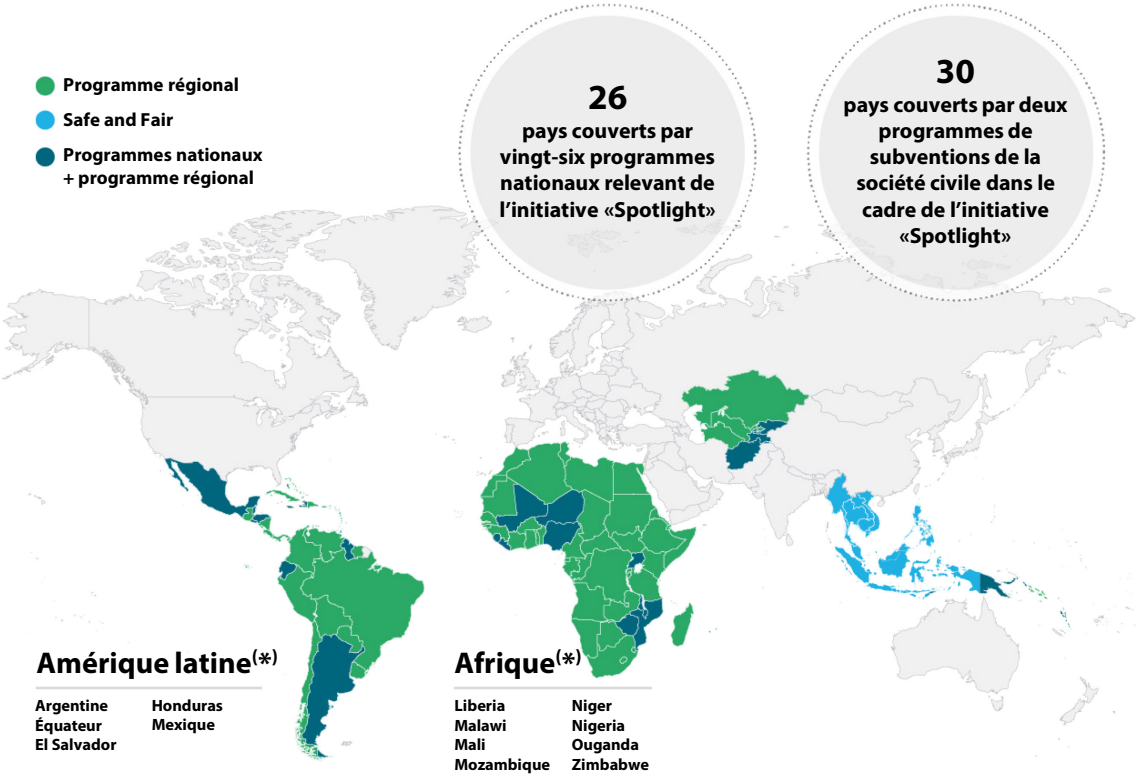
10 L'approche de l'initiative« Spotlight» défend également le principe consistant à «ne laisser personne pour compte». Cela signifie que les mesures devraient systématiquement cibler les populations marginalisées telles que les femmes et les filles en situation de handicap, les peuples autochtones, les migrants, les personnes âgées, les minorités ethniques, les personnes vivant dans la pauvreté ou tout groupe confronté à des formes multiples et croisées de discrimination.

11 Dans chacune des cinq régions géographiques concernées, l'initiative «Spotlight» soutient un certain nombre de programmes nationaux, couvrant chacun les six piliers, ainsi qu'un programme régional, axé sur un nombre réduit de piliers dans plusieurs pays (***figure 6***). Les programmes régionaux, qui complètent les programmes nationaux, ont pour objet de renforcer les politiques et les pratiques, de permettre le partage des connaissances et de créer des réseaux au niveau régional. En Asie du Sud-Est,

le programme régional thématique «Safe and Fair» est centré sur les droits et les chances des travailleuses migrantes.

12 Outre les programmes nationaux et régionaux, les financements de l'initiative «Spotlight» passent par le Fonds d'affectation spéciale des Nations unies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles et le Fonds des Femmes pour la Paix et l'Action Humanitaire d'ONU Femmes, qui accordent tous deux des subventions à des organisations de la société civile (OSC) dans 30 pays (points ***18*** et ***34***).

Figure 6 – Zones d'intervention relevant de l'initiative «Spotlight»



Remarque: (*) Les deux régions couvertes par notre audit (voir point ***21***).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021*.

Structure de gouvernance

13 L'UE et les Nations unies participent sur un pied d'égalité à la gouvernance de l'initiative «Spotlight» (voir point ***49***). Pensée comme une initiative politique visible de haut niveau, elle a été lancée par le commissaire européen chargé du développement et la vice-secrétaire générale des Nations unies, afin d'éliminer et de prévenir la violence à l'égard des femmes et des filles et de mettre en évidence la coopération et le soutien entre l'UE et les Nations unies. La haute représentante

de l'UE pour les affaires étrangères et vice-présidente de la Commission européenne y a également été associée dès le début.

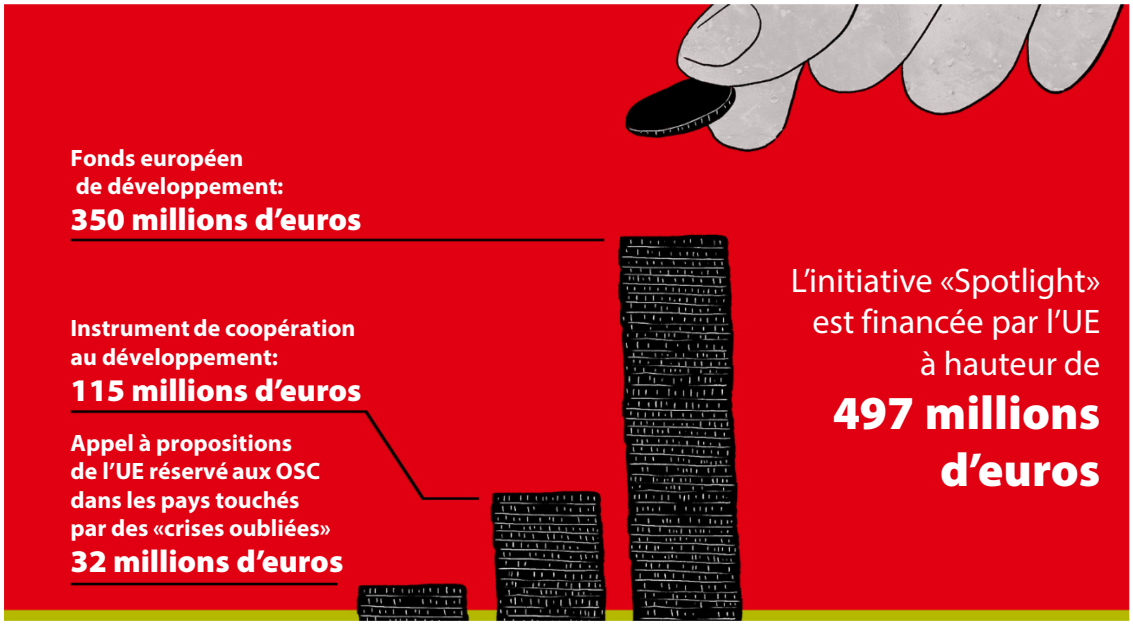
14 La structure organisationnelle et de gouvernance de l'initiative est composée d'un niveau mondial et d'un niveau régional/national. Le niveau mondial comprend l'organe directeur, le comité de pilotage opérationnel, l'agent administratif et le secrétariat de l'initiative «Spotlight». Au sein de l'organe directeur, le rôle de la Commission, en collaboration avec les Nations unies, est de fournir des orientations stratégiques, d'organiser des activités de sensibilisation et d'assurer la supervision de l'initiative. Au sein du comité de pilotage opérationnel, le rôle de la Commission et des Nations unies est d'assurer une gestion efficace et de coordonner tous les aspects opérationnels et techniques de l'initiative. Au niveau local, les programmes sont gérés par des comités de pilotage nationaux/régionaux. Les représentants des délégations de l'UE au sein de ces comités contribuent à orienter et à superviser la mise en œuvre du programme (***annexe I***).

15 Les principales organisations de mise en œuvre des Nations unies sont l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Allocation des fonds au titre de l'initiative «Spotlight»

16 L'initiative «Spotlight» est financée par l'UE à hauteur de 497 millions d'euros, dont 465 millions d'euros sont gérés par les Nations unies. Les 32 millions d'euros restants sont gérés par l'UE dans le cadre d'un appel à propositions réservé aux OSC. D'autres donateurs n'ont engagé que des montants symboliques, même si le plan initial prévoyait que la contribution de l'UE servirait de financement d'amorçage et permettrait de mobiliser des fonds supplémentaires auprès d'autres parties (voir point ***100***). La contribution de l'UE provient du Fonds européen de développement, de l'instrument de coopération au développement et, pour l'appel à propositions, du programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent (***figure 7***).

Figure 7 – Soutien octroyé par l'UE à l'initiative «Spotlight»

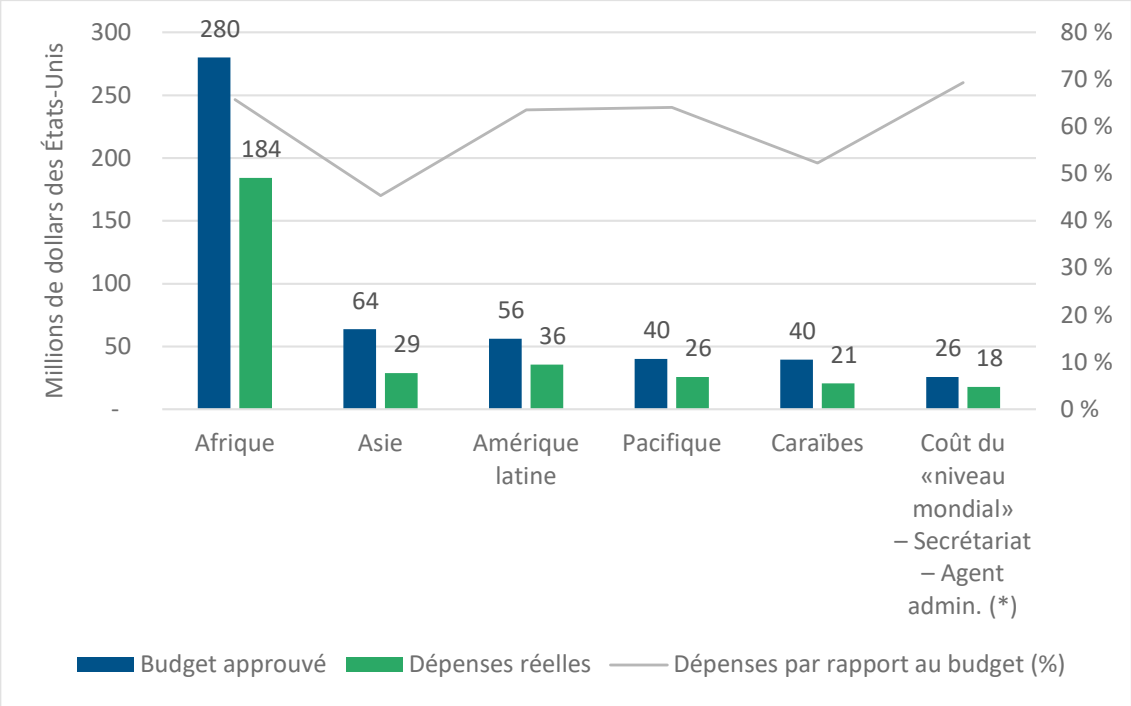


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

17 Le Bureau du Fonds d'affectation multi-partenaires des Nations unies agit en tant qu'administrateur de l'initiative «Spotlight» et utilise le dollar des États-Unis (USD) comme monnaie officielle dans ses rapports. Il rend compte de l'utilisation des fonds de l'initiative «Spotlight» gérés par les Nations unies.

18 La contribution maximale de l'UE dont la gestion incombe aux Nations unies, à savoir 465 millions d'euros (engagements), a été estimée, au moment du dernier avenant au contrat en 2021, à environ 548 millions de dollars des États-Unis.
Au 30 juin 2022, le Bureau a fait état d'engagements effectifs de l'UE d'un montant de 534 millions de dollars américains, de dépenses budgétaires de 506 millions de dollars et d'une enveloppe de 480 millions de dollars allouée à des programmes dans cinq régions géographiques, dont 33 millions de dollars octroyés par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale des Nations unies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et du Fonds des Femmes pour la Paix et l'Action Humanitaire d'ONU Femmes. De plus, 26 millions de dollars ont été alloués pour couvrir les dépenses du secrétariat et de l'agent administratif de l'initiative «Spotlight», y compris la plateforme mondiale de partage des connaissances (***figure 8***). Les organisations des Nations unies ont contribué à l'initiative «Spotlight» à hauteur de 38 millions de dollars des États-Unis en dehors du Fonds d'affectation multi-partenaires des Nations unies.

Figure 8 – Budget de l'initiative «Spotlight» et dépenses réelles au 30 juin 2022 (financements européens)



Remarque: (*) Y compris la plateforme mondiale de partage des connaissances.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données des Nations unies.

Étendue et approche de l'audit

19 Notre audit a porté sur la gestion de l'initiative «Spotlight» par la Commission. Il visait à déterminer si les fonds ont été utilisés de manière efficiente et efficace ainsi qu'à formuler des recommandations d'amélioration pour les actions futures de l'UE dans le domaine de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Avec l'initiative «Spotlight», l'UE a investi un montant sans précédent dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Étant donné que la période de mise en œuvre de l'initiative approche de son terme, notre audit visait également à évaluer les enseignements tirés et la durabilité des actions financées. Il n'a pas porté sur les fonds de l'initiative «Spotlight» gérés par l'UE au moyen d'un appel à propositions réservé aux OSC.

20 Notre question d'audit principale était de savoir si l'initiative «Spotlight» a permis à la Commission de lutter avec efficience et efficacité contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Pour répondre à cette question, nous avons cherché à savoir si l'initiative:

1) a été bien conçue;

2) est mise en œuvre de façon satisfaisante et évaluée de manière adéquate;

3) contribue efficacement à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles.

21 Sur le plan géographique, nous nous sommes concentrés sur l'Afrique et l'Amérique latine, où les 13 programmes nationaux et les deux programmes régionaux (voir ***figure 6***) présentaient les dépenses réelles les plus élevées par rapport à leurs budgets respectifs lorsque nous avons commencé nos travaux d'audit. Cela nous a permis d'examiner des projets à un stade plus avancé de leur mise en œuvre. Ces deux zones géographiques sont importantes sur le plan financier: la dotation totale de l'Afrique s'élève à 250 millions d'euros et celle de l'Amérique latine, à 50 millions d'euros, ce qui signifie qu'elles représentent ensemble la plus grosse partie (64 %) du budget total de l'initiative «Spotlight» (***figure 8***).

22 L'audit a porté sur la période allant du début de l'initiative, en 2017, à novembre 2022, dernières données officielles disponibles au 30 juin 2022 comprises.

23 Nous avons analysé des documents qui nous ont été fournis par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission et par les Nations unies concernant la conception, la mise en œuvre et le suivi de l'initiative «Spotlight». Nous avons effectué des visites sur place au Liberia et au Mexique et mené des entretiens par vidéoconférence avec des entités auditées en Ouganda, étant donné que notre mission sur place a dû être annulée en raison de l'épidémie d'Ebola (voir l'***annexe II*** sur les activités échantillonnées lors de l'audit). Nous avons sélectionné ces pays de sorte à couvrir à la fois l'Amérique latine et l'Afrique lors de nos visites sur place. Nous avons également tenu compte des résultats des évaluations à mi-parcours (voir point ***60***), et avons inclus dans notre échantillon un pays qui avait été jugé performant, un pays disposant d'une marge d'amélioration et un pays ayant rencontré des difficultés.

24 Pour les autres programmes en Afrique et en Amérique latine, nous avons procédé à un examen documentaire et recueilli des informations auprès des délégations de l'UE et des équipes en charge de l'initiative «Spotlight» des Nations unies au moyen d'entretiens par vidéoconférence ou d'échanges écrits. Nous avons également mené plusieurs entretiens avec le personnel de la DG INTPA et des Nations unies, et nous avons adressé une enquête d'audit aux 26 délégations de l'UE gérant des programmes nationaux ou régionaux relevant de l'initiative «Spotlight» dans l'ensemble des régions géographiques, afin de recueillir leur point de vue sur le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience de celle-ci. L'enquête a obtenu un taux de réponse de 100 % et nous a permis de corroborer nos constatations à une échelle plus large, au-delà des deux régions sur lesquelles notre audit était centré.

Observations

Les objectifs de l'initiative «Spotlight» sont pertinents, mais d'autres options de mise en œuvre auraient dû être davantage analysées

25 Dans cette section, nous cherchons à déterminer comment la Commission en est arrivée à lancer l'initiative «Spotlight» et si celle-ci a été bien conçue. Nous avons en particulier examiné:

a) si la mise en place, par la Commission, de l'initiative «Spotlight» était motivée et justifiée;

b) si la portée thématique et géographique de l'initiative et les décisions de financement y relatives reposaient sur une évaluation spécifique des besoins des régions géographiques, et si les objectifs des programmes concernaient les questions les plus pertinentes liées à la violence à l'égard des femmes et des filles.

La Commission n'a pas procédé à une comparaison approfondie d'autres structures de mise en œuvre et des coûts y afférents

26 Le plan d'action de l'UE sur l'égalité des sexes pour la période 2016-2020 a été élaboré conjointement par la Commission et le Service européen pour l'action extérieure, et adopté par le Conseil en octobre 2015. Dans le cadre de l'approche stratégique visant à mettre en œuvre l'une des trois grandes priorités du plan, à savoir mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles, la Commission a décidé de lancer une initiative phare axée sur toutes les formes de discrimination et de violence fondées sur le sexe.

27 En 2017, la DG INTPA a retenu quatre options pour une nouvelle initiative en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes:

1) une convention de délégation avec les États membres, qui garantirait la visibilité de la Commission et l'engagement des États membres;

2) la gestion directe par la Commission, qui maximiserait sa visibilité et n'entraînerait pas de coûts de gestion spécifiques. Toutefois, la Commission ne disposait pas du personnel nécessaire pour gérer la charge de travail;

3) un fonds fiduciaire thématique, qui conférerait une grande visibilité dans la presse. La DG INTPA n'avait cependant pas d'expérience antérieure de ce type de fonds;

4) une convention de délégation avec des organisations des Nations unies, qui réduirait la charge administrative pesant sur le personnel de la Commission et accélérerait la mise en œuvre de l'initiative, mais limiterait la visibilité de l'UE et entraînerait une augmentation des coûts de gestion.

28 Après un examen plus approfondi, l'option de la gestion directe et celle de la convention de délégation avec les Nations unies sont sorties du lot. Soucieuse de transmettre un message politique[8] et de soutenir les Nations unies et leur réforme, dans le cadre de laquelle les équipes de pays de différentes entités des Nations unies s'efforcent de parler d'une seule voix[9], la Commission a décidé de privilégier le choix du partenariat. Elle y a vu un moyen d'accélérer la mise en œuvre de l'initiative, mais a une nouvelle fois reconnu que cette option serait plus coûteuse que les autres et que la visibilité de l'UE devrait faire l'objet d'un suivi attentif.

29 La Commission a exprimé en interne ses préoccupations quant à ces coûts et a procédé à une analyse interne dont il est ressorti qu'en moyenne, environ 60 % du financement total est consacré aux coûts des ressources humaines des Nations unies. Toutefois, elle n'a procédé à aucune comparaison approfondie des différentes options de mise en œuvre, ni à aucune comparaison des coûts, par exemple avec les critères de référence ou les bonnes pratiques existants pour d'autres programmes, afin de justifier son choix. Pour de plus amples informations sur les coûts de l'initiative «Spotlight», voir points ***67*** à ***70***.

---

[8] Questions et réponses: l'initiative «Spotlight» de l'Union européenne et des Nations unies visant à mettre fin à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, fiche d'information de la Commission, septembre 2019, p. 1.

[9] *Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement, Annex I, "Description of the action"*, p. 11.

L'initiative «Spotlight» répond aux besoins des bénéficiaires, malgré des lacunes dans les décisions de financement et dans la sélection des pays

30 La violence à l'égard des femmes et des filles est une question complexe qui nécessite la mise en place de mesures se renforçant mutuellement à différents niveaux pour parvenir à des résultats durables. L'initiative «Spotlight» s'attaque à cette problématique en s'appuyant sur la «théorie du changement», articulée autour de six piliers (voir ***figure 5***)

L'étendue de l'initiative «Spotlight» repose sur une évaluation des besoins, et ses objectifs sont pertinents pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles

31 La conception de l'initiative «Spotlight» a débuté avec l'approbation des théories du changement régionales, puis s'est poursuivie avec celle des plans d'investissement régionaux et des programmes nationaux et régionaux. La ***figure 9*** décrit le processus d'élaboration en Afrique.

Figure 9 – Processus de conception de l'initiative «Spotlight» – Afrique

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des procès-verbaux des réunions du comité de pilotage opérationnel de l'initiative «Spotlight».

32 Pour étayer le concept selon lequel certains types de violence sont particulièrement répandus dans certaines zones géographiques, par exemple les violences sexuelles et sexistes en Afrique subsaharienne et les féminicides en Amérique latine, la Commission s'est appuyée sur les éléments de preuve figurant dans les diverses études sous-tendant les données utilisées. Le choix des zones géographiques opéré par l'UE et les Nations unies et l'approche thématique retenue pour chacune d'entre elles reflètent donc les besoins de ces zones en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que de prévention des violences sexuelles et sexistes.

33 Pour chaque région géographique couverte par l'initiative «Spotlight», les Nations unies ont élaboré un plan d'investissement régional indiquant le montant de l'enveloppe financière prévue et servant de cadre de programmation régional. Selon les termes de référence de l'initiative «Spotlight», l'objectif était de s'appuyer sur les connaissances acquises et les résultats obtenus dans le cadre d'autres initiatives. L'étendue, l'objectif et la taille de ces initiatives varient, et l'initiative «Spotlight» devait, dans certains cas, servir à les renforcer. Les plans d'investissement régionaux comprennent des sections sur les enseignements tirés, les synergies et les complémentarités avec d'autres programmes. Ces sections sont toutefois assez générales. Elles fournissent quelques exemples non exhaustifs de complémentarité au niveau national, mais ne précisent pas comment l'initiative «Spotlight» interagira avec ces programmes ou permettra de parvenir à une complémentarité ou à des synergies avec eux. Ces questions sont, dans la plupart des cas, abordées dans les programmes nationaux et régionaux.

34 Les plans d'investissement régionaux font également référence au contenu et aux modalités de gouvernance des programmes régionaux pour l'Amérique latine et l'Afrique. Ils ne mentionnent toutefois pas les synergies possibles entre les programmes nationaux et les programmes régionaux, ni les mécanismes de coordination entre les programmes régionaux et les programmes conjoints des Nations unies visant à lutter contre les mutilations génitales féminines et les mariages d'enfants. Il n'existe pas non plus de mécanisme de coordination permettant d'instaurer des synergies et d'éviter que les financements destinés aux OSC et provenant de différentes sources ne se chevauchent. En sus du financement qu'elles reçoivent en tant que partenaires chargés de la mise en œuvre au titre du sixième pilier des programmes nationaux et régionaux relevant de l'initiative «Spotlight», les OSC bénéficient de subventions de la part du Fonds d'affectation spéciale des Nations unies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et du Fonds des Femmes pour la Paix et l'Action Humanitaire.

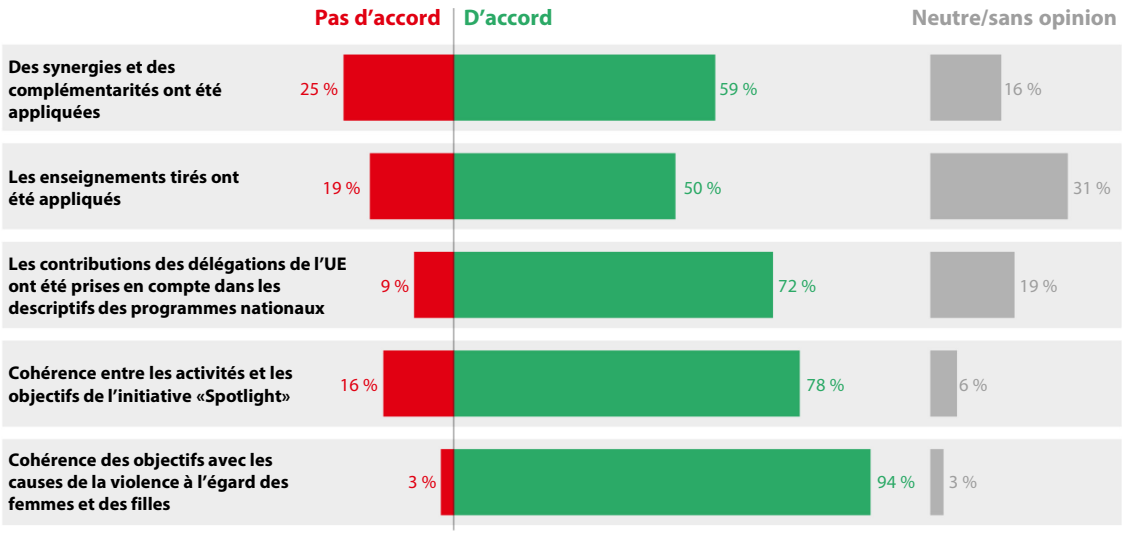
35 Outre l'établissement des plans d'investissement régionaux, les Nations unies ont été chargées d'élaborer des programmes nationaux et régionaux qui comportent deux phases: une phase I, qui représente 70 % de la dotation budgétaire totale du programme, et une phase II, qui en représente 30 % et dont le financement est subordonné à la réussite de la phase I. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les programmes comportaient des actions et des objectifs complets, pertinents et cohérents, répondant aux besoins des bénéficiaires. Tous les programmes tenaient compte du principe consistant à «ne laisser personne pour compte» (voir point ***10***) dans leurs actions. Cependant, dans certains cas (Argentine, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, programme régional pour l'Afrique), les actions n'incluaient pas pleinement certains groupes vulnérables. L'inclusion des communautés LGBTQI+ a constitué un enjeu majeur. Ces problèmes ont été partiellement réglés au cours de la phase II en Argentine et au Mozambique.

36 Pour tous les programmes africains et latino-américains, les principales parties prenantes (pouvoirs publics, délégations de l'UE, OSC) ont été associées, au moins dans une certaine mesure, à la conception des programmes et ont eu la possibilité de formuler des observations sur les besoins des bénéficiaires et sur les zones d'intervention.

37 Toutefois, dans plusieurs cas, leur participation était limitée et leurs points de vue, insuffisamment pris en compte. Par exemple, la délégation de l'UE au Nigeria n'était pas d'accord avec la sélection finale, par les Nations unies, des districts devant être couverts par le programme, car elle estimait qu'il existait des chevauchements avec des projets de l'UE en cours. Au Mexique, les autorités de l'État de Guerrero, l'un des trois États sélectionnés, n'ont pas participé au processus de consultation et certaines parties prenantes (les pouvoirs publics, la délégation de l'UE et les OSC) ont estimé que leurs observations n'avaient pas toutes été prises en compte. Au Niger et au Mali, nous n'avons relevé aucun élément attestant que des dirigeants religieux avaient été consultés.

38 Les résultats de notre enquête auprès de toutes les délégations de l'UE concernées par l'initiative «Spotlight» ont été positifs pour ce qui est du processus de consultation et des objectifs et actions des programmes. Les points de vue des répondants divergeaient sur les synergies et la complémentarité, ainsi que sur les enseignements tirés des programmes antérieurs et en cours (***figure 10***).

Figure 10 – Résultats de l'enquête de la Cour des comptes – Conception de l'initiative «Spotlight»



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès de toutes les délégations de l'UE concernées par l'initiative «Spotlight».

Les décisions de financement n'étaient pas fondées sur des évaluations de l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé, et le processus de sélection des pays n'était pas suffisamment documenté

39 Dès le début de l'initiative «Spotlight», la Commission avait prévu de mobiliser 500 millions d'euros, estimant que ce montant était approprié pour obtenir des résultats et avoir une incidence sur les violences sexuelles et sexistes. En outre, il s'agissait selon elle du montant maximal pouvant être mis à disposition par l'UE à l'époque pour financer les actions en faveur de l'égalité des sexes et contre les violences sexuelles et sexistes. Ce montant était censé servir de financement d'amorçage pour tester le modèle de financement de l'initiative et attirer d'autres investissements par la suite (voir point ***100***).

40 Le financement alloué à l'Afrique s'est élevé au total à 250 millions d'euros (voir point ***21***). L'Amérique latine, quant à elle, ne s'est vu allouer que 50 millions d'euros, alors qu'il s'agit d'une région du monde dont les besoins sont importants, qu'elle regroupe un grand nombre de pays et s'étend sur une vaste zone géographique. Le fait que l'Amérique latine ait reçu le même montant que les Caraïbes et le Pacifique (qui ont obtenu respectivement 50 millions d'euros) laisse penser qu'il sera difficile pour l'initiative «Spotlight» de répondre à ses besoins ou d'y avoir le même impact que dans les autres zones mentionnées.

41 D'après la Commission, les dotations par pays étaient fondées sur l'hypothèse que l'initiative «Spotlight» démontrerait que des investissements substantiels dans un seul pays pouvaient être un moyen plus efficace de produire des résultats que des investissements moins importants répartis dans plusieurs pays. La Commission n'a pas procédé à des évaluations spécifiques du déficit de financement au niveau national ou régional et n'a donc pas pu fournir de documentation à l'appui du calcul des dotations aux pays et aux régions géographiques.

42 Pour établir une liste restreinte de pays éligibles à un soutien de l'initiative «Spotlight» dans chaque région, la Commission a convenu de neuf critères avec les Nations unies, à savoir deux critères principaux, comptant à eux deux pour 50 % de la note, et sept critères secondaires (voir ***tableau 1***). La Commission et les Nations unies ont également convenu d'exclure les pays en proie à un conflit actif, mais pas ceux en situation d'après-conflit.

Tableau 1 – Critères de sélection des pays

Numéro	Critère	Pondération
1	Prévalence de la forme de violence considérée dans la région	25 %
2	Indice d'inégalités de genre (IIG)	25 %
3	Niveau d'engagement des pouvoirs publics à mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des filles	15 %
4	Capacité d'absorption au niveau national	10 %
5	Présence des équipes de pays des Nations unies et capacité à fournir des résultats	5 %
6	Présence des délégations de l'UE dans le pays et capacité à s'engager	5 %
7	Environnement favorable dans le pays, en particulier pour la société civile	5 %
8	Initiatives en place en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles au niveau régional/national, susceptibles d'être renforcées	5 %
9	Possibilité de définir des «modèles» à reproduire dans d'autres pays/capacité d'influencer d'autres pays de la région (effet domino ou de soutien)	5 %

Source: Procès-verbal de la première réunion du comité de pilotage opérationnel tenue en octobre 2017.

43 Ces critères de sélection, ainsi que le pourcentage attribué à chacun d'eux, étaient objectifs. La Commission a classé les pays d'Amérique latine en fonction de critères principaux et secondaires. Toutefois, en raison de considérations postérieures à l'exercice de notation, la sélection effective des pays ne reflétait pas le classement final dans tous les cas. Pour l'Afrique, les critères secondaires n'ont pas été notés, alors même qu'ils étaient censés représenter 50 % de la note globale. Et les considérations qualitatives supplémentaires n'ont pas été documentées.

44 En Afrique, sur les huit pays sélectionnés, seuls trois se classaient parmi les dix premiers selon la base du calcul de la Commission (voir ***tableau 2***). Sur les cinq pays d'Amérique latine où des activités relevant de l'initiative «Spotlight» sont en cours, seuls El Salvador, le Honduras et le Guatemala ont été sélectionnés, et ce choix justifié sur la base de ce même calcul, tandis que l'Argentine et le Mexique ont été retenus en dépit d'un classement inférieur. En 2020, lorsque le programme national du Guatemala a dû être annulé en raison du faible engagement des pouvoirs publics, ce pays a été remplacé par l'Équateur, qui ne figurait initialement pas sur la liste restreinte, ni même sur la liste de réserve.

Tableau 2 – Sélection des pays

Classement de l'UE sur la base des critères rincipaux – Afrique – top 10	Pays sélectionnés pour bénéficier de l'initiative «Spotlight»
Mali	**Niger**
République centrafricaine	**Mali**
Niger	**Liberia**
Tchad	Mozambique (classé 16^{e} selon le calcul de l'UE)
Liberia	Nigeria (classé 18^{e} selon le calcul de l'UE)
République démocratique du Congo	Malawi (classé 19^{e} selon le calcul de l'UE)
Sierra Leone	Ouganda (classé 29^{e} selon le calcul de l'UE)
Guinée	Zimbabwe (classé 32^{e} selon le calcul de l'UE)
Guinée équatoriale	
Côte d'Ivoire	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

45 Le fait que plusieurs des pays retenus pour l'initiative «Spotlight» ne figuraient pas parmi ceux se trouvant initialement dans le haut du classement, selon les critères établis en ce qui concerne l'inégalité entre les hommes et les femmes ou la prévalence des violences sexuelles et sexistes, indique qu'ils ont été sélectionnés pour d'autres raisons. Certains ont par exemple été sélectionnés à la suite de négociations avec les Nations unies, pour des raisons politiques ou des considérations stratégiques[10].

46 Le processus de sélection des pays n'était donc pas suffisamment documenté pour justifier le choix final. Outre le manque de documentation sur les considérations qualitatives, nous n'avons pas pu vérifier plusieurs ensembles de données utilisées pour les calculs initiaux. Ces données n'étaient plus disponibles en ligne.

Malgré de bons exemples de coopération entre les principales parties prenantes, la mise en œuvre a parfois été difficile, avec des limitations en matière de suivi et d'évaluation

47 Dans cette section, nous évaluons si l'initiative «Spotlight» a été mise en œuvre de manière efficace et évaluée de manière adéquate. Nous avons en particulier examiné:

a) si les actions relevant de l'initiative «Spotlight» avaient été bien coordonnées entre les principales parties prenantes, y compris les OSC;

b) si les programmes nationaux et régionaux avaient été mis en œuvre en temps utile;

c) si des mesures avaient été mises en place dans le cadre des programmes de l'initiative «Spotlight» pour assurer un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience;

d) si l'initiative «Spotlight» avait fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation adéquats.

[10] Plan d'investissement régional pour l'Afrique, p. 52; plan régional d'investissement pour l'Amérique latine, p. 54.

La mise en œuvre a connu des retards et des difficultés en raison de contraintes externes, opérationnelles et de gouvernance

48 Les programmes de l'initiative «Spotlight» en Afrique et en Amérique latine ont connu des difficultés au stade de la mise en œuvre. Parmi les sources de problèmes externes figuraient la pandémie de COVID-19, les catastrophes naturelles (inondations en Ouganda, ouragans au Honduras, cyclones au Mozambique, etc.) ainsi que des facteurs politiques, tels que l'évolution de la situation politique dans presque tous les pays. Il y avait aussi des défis internes à relever: assurer l'adéquation de l'approche fondée sur les six piliers, parvenir à une coopération entre les parties prenantes, composer avec le nombre élevé d'organisations des Nations unies intervenant et surmonter les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme des Nations unies.

L'UE et les Nations unies ont bien coopéré au plus haut niveau, mais la collaboration entre les équipes de pays et les principales parties prenantes a parfois été difficile

49 Au niveau mondial, l'organe directeur UE/Nations unies et le comité de pilotage opérationnel sont responsables de la gouvernance de l'initiative «Spotlight» (***annexe I***). L'organe directeur fournit des orientations stratégiques, organise des activités de sensibilisation et veille à la supervision de l'initiative. Le rôle du comité de pilotage opérationnel consiste à assurer une gestion efficace et à coordonner tous les aspects opérationnels et techniques de l'initiative. Pour préparer les réunions du comité, les questions techniques sont résolues à l'avance par la DG INTPA et le secrétariat de l'initiative «Spotlight», qui coopèrent efficacement sur les questions stratégiques et opérationnelles dans le cadre de réunions bimensuelles.

50 Au niveau national, les comités de pilotage nationaux (voir ***annexe I***) guident et supervisent la mise en œuvre de l'initiative «Spotlight». En outre, d'autres comités ont été créés, tels que des groupes de référence nationaux de la société civile et, dans certains pays, des groupes de travail techniques et des groupes de coordination des piliers. Des représentants de différents ministères participent aux comités de pilotage et aux comités techniques nationaux.

51 Les gouvernements de certains pays (Argentine, Nigeria, Ouganda et Zimbabwe) se sont montrés très déterminés à soutenir l'initiative «Spotlight». Toutefois, dans de nombreux programmes, le niveau d'engagement des pouvoirs publics était faible, en raison, par exemple, d'un manque de coordination et de communication entre les ministères, de l'insuffisance de leurs effectifs dévolus au domaine des violences sexuelles et sexistes, ainsi que du mécontentement à l'égard du rôle qui leur était conféré dans la mise en œuvre.

52 Dans plusieurs pays, les délégations de l'UE et les équipes de l'initiative «Spotlight» des Nations unies ont bien coopéré (en Argentine, en Équateur, en El Salvador, au Honduras, au Malawi, au Mozambique ainsi qu'en Ouganda). Certaines délégations de l'UE se sont cependant plaintes de ne pas avoir été suffisamment associées au processus décisionnel, du fait que les équipes de pays des Nations unies ne partageaient pas tous les documents pertinents, ou de relations personnelles difficiles entre leurs agents et les coordonnateurs résidents des Nations unies et/ou les coordonnateurs des initiatives «Spotlight».

53 Comme le montre la ***figure 5***, la mobilisation de la société civile par l'intermédiaire des OSC constitue l'un des six piliers de la théorie du changement de l'initiative «Spotlight». La participation des OSC constitue un élément clé de l'approche de l'initiative fondée sur les droits de l'homme. Elle est également essentielle pour garantir la durabilité des actions.

54 Les OSC ont contribué à la conception globale de l'initiative, par exemple en demandant un pilier spécifique pour soutenir la société civile (sixième pilier). Toutefois, le groupe de référence mondial de la société civile, établi pour conseiller l'initiative «Spotlight» et la tenir responsable de ses engagements envers la société civile, n'a été constitué qu'en avril 2019, époque à laquelle les pays avaient déjà été sélectionnés et le processus d'élaboration avait déjà commencé. De plus, ce n'est qu'en 2020 que le groupe a troqué son rôle d'observateur contre un rôle consultatif au sein de l'organe directeur.

55 Les OSC ont rejoint le comité de pilotage opérationnel en 2020, alors que les activités de l'initiative «Spotlight» avaient déjà été déterminées. En outre, étant donné que le comité ratifie des décisions pour lesquelles les aspects techniques ont déjà fait l'objet de discussions bilatérales entre la DG INTPA et les Nations unies, les OSC ont estimé qu'elles n'étaient pas suffisamment associées au cours de la phase I (voir point ***49***).

56 Au niveau national et régional, des groupes de référence nationaux de la société civile ont parfois été mis en place tardivement (Niger, Ouganda et programme régional pour l'Afrique) ou n'ont bénéficié d'un financement pour mettre pleinement en œuvre leurs plans de travail qu'au cours de la phase II (Mozambique).

L'approche uniforme («one size fits all») de l'initiative «Spotlight» s'est avérée difficile à appliquer dans des pays présentant des contextes et des caractéristiques différents

57 L'approche de l'initiative «Spotlight» articulée autour de six piliers (voir ***figure 5***) fournit un cadre harmonisé. Le manuel opérationnel de l'initiative indiquait que les six piliers devaient être mis en œuvre simultanément et complètement. Toutefois, cette approche s'est parfois révélée difficile à suivre dans des pays présentant des contextes et des caractéristiques différents (voir ***encadré 1***).

Encadré 1

Certains programmes ont estimé que l'approche articulée autour des six piliers n'était pas adaptée à leur contexte national

En Argentine, les parties prenantes se sont interrogées sur l'obligation d'investir dans les six piliers, estimant que les progrès satisfaisants du pays en matière de législation auraient dû l'exempter de l'obligation d'investir dans le premier pilier. Seuls 2 % du budget national de l'initiative «Spotlight» ont finalement été consacrés au premier pilier.

Au Mali, le contexte politique tendu qui a suivi le coup d'État militaire de 2020 et les incertitudes liées au gouvernement de transition ont causé des difficultés lors de la mise en œuvre des six piliers au cours de la phase I. Cela a entraîné une révision du budget malien au cours de la phase II, qui ne couvrait dès lors plus que les troisième, quatrième et sixième piliers et excluait les premier (Cadres législatifs et politiques), deuxième (Institutions) et cinquième (Données) piliers.

Le nombre élevé d'organisations des Nations unies chargées de la mise en œuvre a eu une incidence sur la bonne exécution des activités

58 La structure de gouvernance de l'initiative «Spotlight» est très complexe, notamment en raison du grand nombre d'organisations des Nations unies bénéficiaires qui participent aux programmes.

59 Conformément à une décision du comité de pilotage opérationnel, l'initiative devrait être mise en œuvre par un maximum de cinq organisations des Nations unies par programme national (six dans des cas dûment justifiés)[11]. La note d'orientation des Nations unies sur les programmes conjoints indique, quant à elle, que le nombre de ses organisations participant à des programmes conjoints ne devrait pas dépasser cinq, et être idéalement compris entre deux et quatre. Au moins cinq organisations des Nations unies intervenaient dans près de la moitié des programmes africains et latino-américains de l'initiative «Spotlight» (voir ***tableau 3***). Plusieurs délégations de l'UE ont exprimé le souhait que ce nombre soit réduit. Avant l'initiative «Spotlight», les programmes des Nations unies visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles impliquaient tout au plus deux organisations[12].

60 Deux ans environ après la mise en œuvre du programme, une société de conseil privée a procédé à des évaluations à mi-parcours de tous les programmes nationaux et régionaux. En 2022, elle a également procédé à un «méta-examen» des programmes de l'initiative «Spotlight» en Afrique et en Amérique latine. L'une des recommandations qu'elle a formulées était de ramener le nombre d'organisations à quatre, sauf dans des cas dûment justifiés. Ce constat a été corroboré par des entretiens avec les principales parties prenantes, qui ont estimé que travailler avec trois ou quatre organisations était l'approche la plus prometteuse. Selon le méta-examen, les principales parties prenantes s'accordaient à dire que plus le nombre d'organisations concernées était élevé, plus il fallait consacrer de temps à la coordination et à la gestion. Les programmes étaient également devenus moins souples et leur révision, plus compliquée. Il était en outre plus difficile d'élaborer et de porter une vision commune à cinq organisations qu'à trois.

---

[11] Procès-verbal de la réunion du comité de pilotage opérationnel de juin 2018.

[12] Programme conjoint du FNUAP et de l'Unicef pour l'élimination des mutilations génitales féminines et programme mondial du FNUAP et de l'Unicef visant à mettre fin aux mariages d'enfants.

Tableau 3 – Nombre d'organisations des Nations unies participant à des programmes en Afrique et en Amérique latine

Programmes relevant de l'initiative «Spotlight»	Nombre d'organisations par programme (phase I)
Équateur et programme régional pour l'Amérique latine	3
El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambique, Niger et programme régional pour l'Afrique	4
Argentine (*), Liberia, Mali (**), Nigeria et Ouganda	5
Mexique (***) et Zimbabwe	6

Remarque: (*) L'Argentine compte six agences depuis la phase II. (**) Le Mali en compte trois dans la phase II. (***) Le Mexique compte cinq agences dans la phase II.

Malgré les difficultés opérationnelles rencontrées par les organisations des Nations unies chargées de la mise en œuvre, des mesures ont été prises en vue de renforcer l'efficacité

61 L'un des objectifs de l'initiative «Spotlight» était de soutenir la réforme des Nations unies (voir point ***28***). Un aspect positif de cette réforme est que, dans certains pays, les organisations des Nations unies ont lancé des procédures conjointes de marchés publics et de recrutement et ont effectué des visites de suivi conjointes depuis le début de la phase II. Dans un petit nombre de pays (Liberia, Malawi et Mali), toutes les personnes participant à l'initiative «Spotlight» des Nations unies travaillent dans le même bâtiment, ce qui facilite la coordination et réduit les coûts logistiques et administratifs.

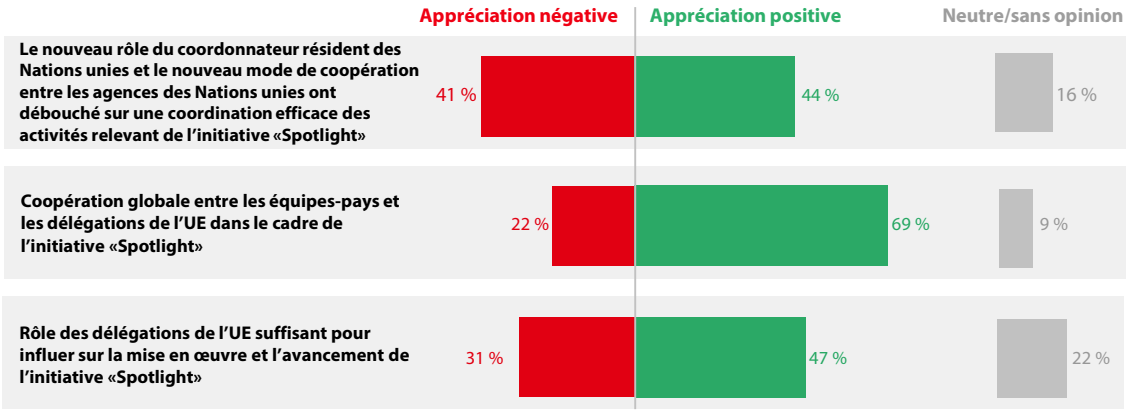
62 Toutefois, la mise en œuvre de l'initiative «Spotlight», qui sert d'exercice pilote pour la réforme des Nations unies, a connu plusieurs difficultés. Parmi celles-ci, l'absence d'orientations détaillées à l'intention des organisations des Nations unies pour agir de concert et parler d'une seule voix, si bien que celles-ci-ci ont du mal à mettre en œuvre l'initiative «Spotlight» de manière intégrée. Par ailleurs, certains facteurs freinent une telle intégration: par rapport aux programmes conjoints impliquant une seule organisation ou aux programmes traditionnels, les approches de programmation intégrée nécessitent davantage de travail, offrent une visibilité moindre aux différentes organisations, nécessitent des changements dans la culture organisationnelle et posent des problèmes opérationnels[13].

[13] *Hera meta review*, p. 34.

63 À cet égard, nous avons constaté que des améliorations étaient possibles en ce qui concerne l'efficience de la mise en œuvre de l'initiative «Spotlight»: différentes organisations des Nations unies ont des procédures de recrutement, de marchés publics, de gestion de trésorerie et de suivi différentes. La sélection des partenaires chargés de la mise en œuvre a pris plus de temps que prévu en raison, par exemple, d'appels à propositions dans le cadre desquels chaque organisation a suivi son propre processus de validation des OSC candidates.

64 Dans l'ensemble, les résultats de notre enquête auprès de toutes les délégations de l'UE concernées par l'initiative «Spotlight» (***figure 11***) corroborent nos constatations concernant la coopération entre les délégations de l'UE et les équipes de pays de l'initiative «Spotlight», la réforme des Nations unies et l'incidence de la gouvernance et de la structure de l'initiative sur ses activités. Parmi les délégations de l'UE que nous avons consultées, 22 % seulement ont estimé que l'organisation de l'initiative «Spotlight» (y compris la structure de gouvernance) fonctionnait mieux que d'autres dispositifs de gouvernance, par exemple les accords bilatéraux.

Figure 11 – Résultats de l'enquête de la Cour – Mise en œuvre de l'initiative «Spotlight» dans tous les programmes



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

Des mesures correctives ont été prises pour relever les défis externes et de gouvernance, mais leur suivi n'a pas été documenté

65 L'initiative «Spotlight» a subi des retards en raison de difficultés externes et internes survenues au cours de sa mise en œuvre (voir point ***48***). Les évaluations à mi-parcours, réalisées après deux années environ de mise en œuvre des programmes, ont mis en évidence des résultats positifs mais aussi des défis. Si certaines des recommandations ont été prises en compte dans la planification de la phase II, aucun plan d'action n'a été élaboré en vue d'un suivi structuré des constatations et

recommandations des évaluations à mi-parcours. Vers la fin des programmes, la plupart des pays ont adopté des plans d'accélération et, pendant la pandémie, des plans de réaction à la COVID-19 ont été établis dans le cadre de dix programmes. Toutefois, ils n'ont pas non plus fait l'objet d'un suivi annuel structuré ni de rapports.

66 En raison des retards, le comité de pilotage opérationnel a accordé, en 2022, à tous les pays d'Afrique et d'Amérique latine une prolongation jusqu'en 2023, sans aucun financement supplémentaire, pour leur permettre de mener à bien leurs programmes.

Il n'existe pas d'évaluation appropriée permettant d'établir que les ressources consacrées à l'initiative «Spotlight» ont été utilisées de manière optimale

67 Nous avons examiné si la Commission avait évalué, d'une part, le caractère raisonnable des coûts et, d'autre part, les rapports coût-efficacité et coût-efficience de l'initiative «Spotlight».

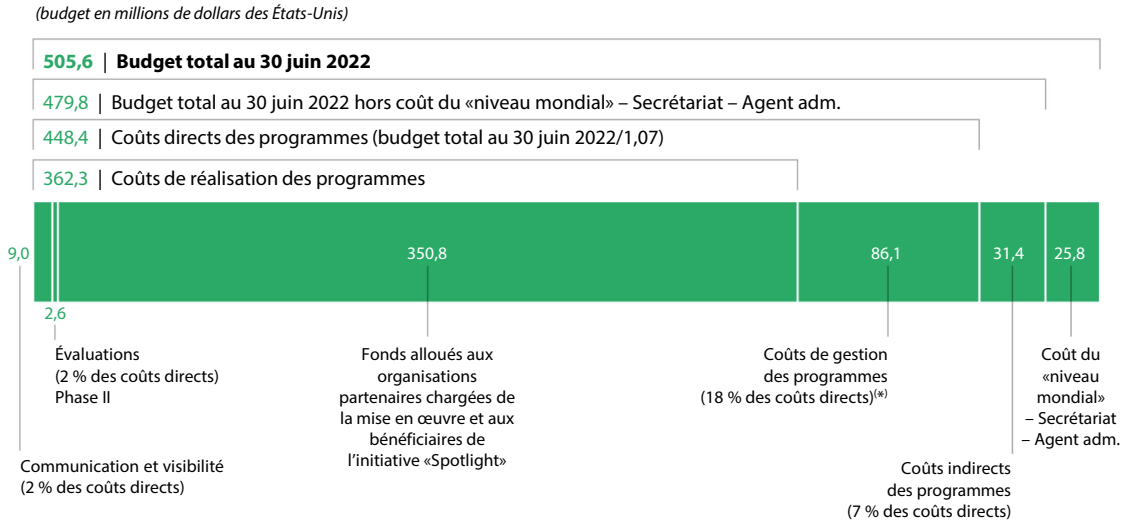
Près d'un tiers du budget total est consacré à la gestion et à l'administration de l'initiative par les Nations unies

68 En vertu de la convention de délégation conclue entre la Commission et les Nations unies, les coûts indirects ont été exprimés sous la forme d'un taux forfaitaire s'élevant à 7 % des coûts directs d'une action. Il s'agit du maximum autorisé dans l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) conclu entre l'UE et les Nations unies. La Commission savait que le choix des Nations unies comme partenaire de mise en œuvre de l'initiative «Spotlight» entraînerait des coûts plus élevés (point ***28***). Néanmoins, elle n'a pas tenté de négocier des coûts indirects inférieurs au plafond de 7 %.

69 Les coûts directs comprenaient les coûts de gestion du programme, qui pouvaient représenter entre 18 % et 22 % du montant total des coûts directs. Les coûts liés à la communication et à la visibilité devaient par ailleurs représenter au moins 2 % des coûts directs; il en allait de même pour les coûts d'évaluation. Ces pourcentages n'ont fait l'objet d'aucun calcul motivé ou détaillé. À cela s'ajoutait un montant distinct de 26 millions de dollars des États-Unis, correspondant principalement au coût du secrétariat de l'initiative «Spotlight» et de l'agent administratif au niveau mondial. Globalement, les coûts susmentionnés représentaient près de 154,8 millions de dollars américains, soit 31 % du budget total de l'initiative «Spotlight», qui s'élève à 505,6 millions de dollars, ce qui laisse 350,8 millions de dollars pour les organisations

partenaires chargées de la mise en œuvre et pour les bénéficiaires de l'initiative (*figure 12*).

Figure 12 – Coûts de l'initiative «Spotlight»



Remarque: (*) 22 % au cours de la phase II pour certains programmes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données des Nations unies et des lignes directrices de l'initiative «Spotlight».

70 Au niveau des programmes, le montant de 350,8 millions de dollars des États-Unis mis à la disposition des organisations partenaires chargées de la mise en œuvre et des bénéficiaires de l'initiative «Spotlight» représente environ 73 % du budget de 479,8 millions de dollars. Toutefois, dans de nombreux cas, les organisations des Nations unies mènent des activités par l'intermédiaire de partenaires chargés de la mise en œuvre, tels que des OSC, des partenaires publics ou des consultants. Il arrive que les contrats conclus avec ces partenaires prévoient des taux forfaitaires pour couvrir les coûts indirects de ces derniers. Ces coûts sont déclarés en tant que coûts directs du programme, ce qui crée une cascade de coûts indirects émanant des Nations unies et du partenaire chargé de la mise en œuvre, sur lesquels la Commission n'a pas non plus de visibilité. Nous avons relevé de tels cas en Ouganda et au Mexique. L'évaluation à mi-parcours du programme régional pour l'Amérique latine a donné lieu à une observation similaire ainsi qu'à une recommandation invitant la Commission à financer directement à l'avenir les institutions intergouvernementales, afin d'investir les ressources actuellement consacrées aux coûts indirects des Nations unies directement dans des activités.

La Commission ne vérifie pas si les ressources sont utilisées de façon optimale dans le cadre des activités de l'initiative «Spotlight»

71 Étant donné que les pourcentages des coûts indirects et des coûts de gestion avaient été fixés dans la convention de délégation (voir points ***68*** et ***69***), les délégations de l'UE et la DG INTPA n'ont pas évalué le bien-fondé de ces coûts pour les différents programmes nationaux et régionaux. La DG INTPA a également réalisé une évaluation limitée des coûts liés aux activités telles que les formations, les campagnes de sensibilisation et les services aux victimes, bien qu'il s'agisse de la seule partie du budget de l'initiative «Spotlight» qui ne soit pas prédéterminée contractuellement. Elle n'a pas comparé ces coûts à ceux d'activités similaires au sein des pays concernés pour s'assurer qu'ils étaient appropriés, pas plus que la Commission n'a évalué les coûts par rapport aux réalisations des activités prévues.

72 La Commission ne reçoit pas non plus d'informations comparant les coûts prévus et effectifs des activités de l'initiative «Spotlight», telles que les études, les formations, les campagnes de sensibilisation et les services aux survivants. En outre, si les rapports annuels sur les programmes présentent des informations sur les pratiques innovantes et les bonnes pratiques, ils n'en fournissent aucune sur leur rapport coût-efficacité.

73 La Commission a précédemment établi, au moyen d'une «évaluation des piliers» (réalisée pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le cadre de la gestion indirecte), que les procédures des organisations des Nations unies comprennent des critères relatifs, par exemple, au rapport coût-efficacité et à la mise en concurrence. Au cours de la mise en œuvre des programmes, elle s'est donc appuyée sur les systèmes de contrôle financier des organisations des Nations unies, n'effectuant que des contrôles limités de ces procédures. Sur l'ensemble des 26 programmes de l'initiative «Spotlight», au 31 décembre 2022, la Commission n'en avait soumis qu'un seul (celui du Honduras) à une vérification des dépenses, lequel ne comportait pas de contrôle relatif à l'utilisation optimale des ressources.

Le suivi et l'évaluation de l'initiative «Spotlight» ne tiennent pas compte du rapport coût-efficacité

74 Selon les termes de référence de l'initiative «Spotlight», son système de suivi compile des données sur la performance aux niveaux des effets et des réalisations, en établissant un lien entre les indicateurs de résultat liés au programme et les indicateurs de résultat financiers, afin de permettre aux évaluateurs de mieux mesurer l'efficience et l'efficacité de l'initiative «Spotlight». Toutefois, le système de suivi ne lie pas les réalisations et les effets du programme aux informations sur les dépenses réelles, ce qui limite considérablement l'évaluation du programme au regard des résultats obtenus dans chaque pilier (ou activité) par rapport au coût effectif (voir ***encadré 2***).

Encadré 2

Le suivi des dépenses réelles est limité

Le descriptif de programme national pour le Mexique indique pour le quatrième pilier (Services) un budget de 1 513 504 dollars des États-Unis, soit 22 % du budget total. Il ne comporte aucune information sur les indicateurs d'effet et de réalisation ni sur les valeurs cibles que ce montant doit permettre d'atteindre dans le cadre du quatrième pilier.

Le rapport descriptif annuel 2021 (annexe A) fournit, quant à lui, des données sur la performance concernant quatre indicateurs de réalisation pour le quatrième pilier.

Le seul indicateur quantitatif est l'indicateur 4.1.2 (Nombre de femmes et de filles ayant accès à des programmes élaborés pour intégrer la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles dans les services en matière de santé et droits génésiques et sexuels, d'éducation et de migration). Cet indicateur comprend une valeur de référence de «zéro», une valeur intermédiaire pour 2021 de «zéro» et une valeur cible de «zéro». Le résultat réel pour 2021 est «377».

Étant donné qu'il n'est assorti d'aucune valeur cible ni d'aucune valeur intermédiaire pour 2021, il est impossible d'évaluer de façon rigoureuse les progrès accomplis en ce qui concerne les activités du quatrième pilier.

En outre, le rapport annuel 2021 de l'initiative «Spotlight» ne contient aucune information sur le budget et les dépenses réelles pour les activités du quatrième pilier liées aux réalisations mesurées par l'indicateur 4.1.2. Par conséquent, il est également impossible d'évaluer le rapport coût-efficacité de ces activités, c'est-à-dire de déterminer si le coût réel par femme et par fille concernées par les activités du quatrième pilier est raisonnable et comparable au coût par réalisation initialement budgétisé.

75 Les évaluations à mi-parcours n'ont pas porté sur le rapport coût-efficacité, la Commission ne le demandant pas. Elles recommandaient néanmoins de rendre compte par pilier. Les Nations unies ont rejeté cette recommandation, mais ont indiqué que leur Bureau du Fonds d'affectation multi-partenaires, en tant qu'agent administratif des fonds des Nations unies (voir point ***17***), pourrait être parvenu à un degré de maturité et de développement suffisant pour proposer ce type d'informations dans le cadre d'initiatives futures.

76 Nous avons toutefois constaté que la Commission a inclus la notion de rapport coût-efficacité dans d'autres programmes d'action extérieure. La direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes a élaboré des orientations sur le rapport coût-efficacité pour les évaluations qu'elle a réalisées en 2016, et une analyse du rapport coût-efficacité a été effectuée dans le cadre de plusieurs évaluations.

Le cadre de suivi et d'établissement de rapports permet une évaluation limitée de la performance au niveau des programmes et au niveau géographique

77 Le cadre de résultats de l'initiative «Spotlight» repose sur les principes de «gestion axée sur les résultats» des Nations unies. La gestion axée sur les résultats est une stratégie de gestion dans le cadre de laquelle toutes les personnes contribuant directement ou indirectement à l'obtention d'un ensemble de résultats souhaités s'assurent que leurs processus, produits et services contribuent également à l'obtention de ces résultats.

78 Les principes et méthodes de gestion axée sur les résultats établissent une distinction claire entre les réalisations, qui dépendent directement d'un programme donné (principe d'attribution) et de ses gestionnaires, et les effets, qui n'en dépendent qu'indirectement étant donné qu'ils peuvent être influencés par de nombreux autres facteurs (principe de contribution).

79 Le cadre de résultats de l'initiative «Spotlight» comprend quatre indicateurs d'impact liés aux ODD, 18 indicateurs d'effet et 71 indicateurs de réalisation. Chaque programme devrait comporter des valeurs de référence, des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour tous les indicateurs. L'annexe A du rapport annuel relatif au programme considéré contient les valeurs de référence, la valeur intermédiaire et les résultats réels pour l'année, ainsi que les valeurs cibles pour la fin du programme. Le rapport descriptif annuel mondial de l'initiative «Spotlight» fournit ces chiffres pour l'initiative dans son ensemble. Si le cadre de résultats contient un nombre très élevé d'indicateurs, il n'en existe aucun permettant de suivre la mise en œuvre du principe consistant à «ne laisser personne pour compte».

80 Sur les 13 programmes nationaux et les deux programmes régionaux que nous avons examinés, seuls dix se sont appuyés sur des études spécifiques pour définir les valeurs de référence associées aux indicateurs. Les autres ne disposaient d'aucune étude actualisée pour étayer les valeurs cibles. En outre, neuf des études de référence ont été menées alors que le programme avait déjà commencé et que les valeurs cibles concernant les indicateurs avaient déjà été fixées. En Ouganda, par exemple, le programme a débuté en 2019, mais l'étude n'a été achevée qu'en 2021.

81 L'absence de valeurs de référence fiables remet en question la manière dont les valeurs cibles ont été établies. Nous avons relevé que certaines valeurs cibles étaient déjà atteintes avant le début du programme et que d'autres avaient été largement dépassées, ce qui indique qu'elles n'étaient pas appropriées au départ.

82 De plus, en ce qui concerne les indicateurs d'effet et de réalisation, ni la Commission ni le secrétariat de l'initiative «Spotlight» ne vérifient la fiabilité des données annuelles communiquées.

83 Dans la plupart des cas, les indicateurs de réalisation présentent des chiffres concernant des activités spécifiques entreprises au cours de l'année, telles que le nombre de personnes ayant participé à une formation. Pour ces indicateurs, les rapports annuels sur les programmes comparent les chiffres réels pour une année donnée avec les valeurs intermédiaires fixées pour cette même année, mais ne présentent pas de comparaison des progrès cumulés réels et prévus depuis le début du programme. Cela limite considérablement l'évaluation des performances de l'initiative «Spotlight» au regard du cadre de résultats.

84 L'annexe A du rapport descriptif annuel mondial 2021 fournit, pour la première fois, des données consolidées pour les indicateurs de réalisation et d'effet au niveau mondial. Bien qu'il s'agisse d'une bonne initiative, nous estimons qu'une telle vue d'ensemble aurait dû être disponible plus tôt. En outre, tous les pays ne rendent pas compte de l'ensemble des indicateurs, si bien que la consolidation n'est pas exhaustive.

85 Pour certains indicateurs d'effet, des données publiques peuvent être utilisées pour évaluer la performance des programmes (voir ***encadré 4*** et ***encadré 5***). Toutefois, les problèmes ci-après empêchent ces indicateurs de refléter de manière adéquate la performance des programmes.

a) Tous les programmes nationaux comportent des activités axées sur un nombre limité de zones géographiques (régions, comtés ou districts) de leurs pays respectifs. Or, les rapports sur les programmes ne fournissent de données sur les effets qu'à l'échelle nationale.

b) Les indicateurs d'effet pouvant être affectés par de nombreux autres facteurs, tels que d'autres programmes ou des actions menées par les pouvoirs publics, les activités relevant de l'initiative «Spotlight» ne contribuent qu'en partie à leur réalisation, et ce, dans une mesure qui reste indéterminée. Ce fait est acté dans les principes de gestion axée sur les résultats (voir point ***78***).

c) Dans de nombreux cas, les données des enquêtes statistiques nationales font défaut, car les pays les collectent normalement tous les quatre ou cinq ans.

86 Si les rapports annuels mondiaux fournissent des informations financières sur certains programmes nationaux ou régionaux, les données financières qu'ils communiquent sur les zones géographiques et les dotations financières sont limitées. Ainsi, le rapport annuel mondial 2021 précise par exemple, pour répondre à la demande de la Commission, que 116 millions de dollars des États-Unis ont été alloués, dans le cadre de l'initiative «Spotlight», à la promotion de la santé et des droits sexuels et génésiques via ses programmes en Afrique, ce qui est supérieur à l'objectif de 100 millions de dollars. Toutefois, il ne mentionne pas les chiffres concernant les fonds affectés en Afrique à la lutte contre les mutilations génitales féminines et les mariages d'enfants, étant donné que ces fonds ne font pas l'objet d'un suivi distinct. Par ailleurs, il ne comporte pas de consolidation des indicateurs au niveau géographique, combinant les informations provenant des différents programmes nationaux et du programme régional, et ne permet donc pas d'évaluer les progrès accomplis dans une région du monde donnée.

Des réalisations positives sont à noter, mais leur durabilité n'est pas garantie

87 Dans cette section, nous évaluons si l'initiative «Spotlight» contribue efficacement à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles. En particulier, nous avons voulu savoir si l'initiative avait produit des résultats et si ces résultats étaient durables. Nous avons également examiné si l'initiative avait permis d'assurer la visibilité de l'engagement et du financement de l'UE.

Les programmes de l'initiative «Spotlight» ont produit des réalisations, mais leurs effets mesurables restent limités

88 Nos travaux pour les trois pays sélectionnés (voir ***annexe II***) et l'examen documentaire des autres programmes montrent que les programmes de l'initiative «Spotlight» ont produit des réalisations dans tous les pays d'Afrique et d'Amérique latine, dans l'ensemble des piliers, mais à des degrés divers et avec une réussite variable.

L'initiative «Spotlight» a contribué à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles, mais il est difficile de déterminer si elle a atteint les résultats escomptés

89 Pour le premier pilier – Cadres législatifs et politiques, si l'initiative «Spotlight» a certes contribué au renforcement du cadre législatif (voir ***annexe III***), nous avons constaté que, dans la plupart des cas, il était difficile d'évaluer dans quelle mesure les résultats spécifiques dans ce domaine lui étaient effectivement attribuables. En effet, les OSC et d'autres parties prenantes soutenaient déjà par ailleurs des initiatives visant à améliorer la législation existante.

90 En outre, si de nouvelles lois visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles ont été approuvées, il n'existe pas d'indicateurs relevant de l'initiative «Spotlight» permettant de suivre leur mise en œuvre, alors même que l'application de la législation est un enjeu majeur (***encadré 3***).

Encadré 3

Activités du premier pilier au Liberia

Au Liberia, l'initiative «Spotlight» a contribué à l'adoption par les chefs coutumiers, le 25 juin 2019, d'une déclaration de politique officielle sans précédent interdisant les mutilations génitales féminines pour une durée d'un an (par la suite prolongée de trois années supplémentaires) et ordonnant la fermeture des «écoles de brousse» dans lesquelles elles ont lieu.

Toutefois, étant donné qu'il n'existait pas encore de législation interdisant les MGF, les victimes de cette pratique avaient des difficultés à accéder à la justice. Les entretiens menés lors de notre visite sur le terrain ont montré que les MGF étaient toujours pratiquées dans des comtés qui avaient entériné l'interdiction.

En août 2019, une loi sur la violence domestique a été officiellement approuvée mais son application et sa mise en œuvre restent entravées par des obstacles pratiques et culturels. L'initiative «Spotlight» ne comporte pas d'indicateurs spécifiques pour le suivi de la mise en œuvre de cette loi, par exemple au niveau des activités des pouvoirs publics, des protocoles et des institutions responsables de son application effective, ou encore de la sensibilisation du public.

91 Pour le deuxième pilier – Institutions, des formations ont été dispensées dans le cadre des programmes à des membres du parlement et à des fonctionnaires d'État afin de renforcer leurs capacités à élaborer et à proposer des programmes visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et des filles (en Argentine, au Honduras, au Mexique, au Liberia, au Malawi, au Mali, au Mozambique, au Niger, au Nigeria, en Ouganda et au Zimbabwe). Plusieurs programmes ont également intégré une perspective de genre dans leur processus budgétaire afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles. L'indicateur d'effet 2.2 de l'initiative «Spotlight» mesure la part des budgets nationaux consacrée à la prévention et à l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles. En 2021, en Amérique latine, seule l'Argentine a fait état d'une amélioration par rapport à cet indicateur.

92 Concernant le troisième pilier – Prévention, presque tous les programmes africains et latino-américains soutenaient des programmes scolaires et extrascolaires pour les filles et les garçons portant sur les normes respectueuses de l'égalité des sexes et sur les droits sexuels et génésiques, ainsi que des campagnes remettant en cause les normes sociales préjudiciables et les stéréotypes sexistes. Cependant, en 2021, la plupart des pays ne disposaient pas de statistiques actualisées sur l'évolution des normes sociales en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes et des filles, et ceux qui en disposaient affichaient un bilan mitigé. Les informations concernant les effets au niveau national étaient donc limitées (***encadré 4***).

Encadré 4

Évolution des normes sociales concernant la violence à l'égard des femmes et des filles

L'indicateur d'effet 3.1 relevant de l'initiative «Spotlight» fournit des données sur la proportion de personnes qui pensent qu'il est justifié pour un homme de battre sa femme/partenaire intime.

En Amérique latine, au Honduras et en El Salvador, cet indicateur a connu une amélioration (c'est-à-dire une baisse par rapport à la valeur de référence) en 2021, tandis que l'Argentine a fait état de résultats moins bons (3,1 %, par rapport à une valeur intermédiaire de 1,5 % et une valeur de référence de 2 %). L'Équateur et le Mexique n'ont pas pu fournir de données.

Six pays africains (le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda et le Zimbabwe) ne disposaient d'aucune donnée, et dans deux autres (le Liberia et le Nigeria), l'indicateur s'était détérioré par rapport à l'année de référence.

93 Pour le quatrième pilier – Services, les programmes de l'initiative «Spotlight» soutenaient principalement des activités visant à améliorer l'accès des femmes et des filles à des programmes élaborés pour intégrer la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles dans les services d'éducation en matière de santé et de droits sexuels. Étaient également concernées des activités destinées à renforcer les connaissances et la capacité des prestataires de services publics à fournir des services de qualité aux filles et aux femmes ayant survécu aux violences qui leur ont été faites. Toutefois, la fiabilité des données pose de sérieux problèmes, ce qui rend difficile l'évaluation des effets des activités du quatrième pilier (***encadré 5***). Par exemple, les

registres policiers et judiciaires sont incomplets et insuffisamment détaillés pour considérer qu'un rapport porte sur la violence à l'égard des femmes et des filles[14].

Encadré 5

Activités du quatrième pilier – Services

L'indicateur d'effet 4.2 de l'initiative «Spotlight» indique le nombre de cas de violence à l'égard des femmes et des filles signalés à la police, qui ont fait l'objet de poursuites et qui ont donné lieu à une condamnation.

En Amérique latine, l'Argentine, l'Équateur, El Salvador et le Mexique n'ont communiqué aucune donnée pour l'indicateur 4.2 dans leurs rapports descriptifs annuels 2021. Le Honduras a fait état de 107 466 cas signalés à la police, par rapport à une valeur de référence de 19 840, mais aucune donnée n'est disponible sur les affaires portées devant les tribunaux ou les condamnations.

En Afrique, les chiffres du Liberia montrent une diminution du nombre de cas signalés à la police (920 cas par rapport à une valeur de référence de 2 105). Le Nigeria a enregistré une augmentation du nombre de cas signalés à la police (8 092 par rapport à une valeur de référence de 230). Toutefois, la proportion d'affaires portées devant les tribunaux (23 %) a diminué par rapport à la valeur de référence de 50 %. Le nombre de condamnations (en pourcentage des affaires portées devant les tribunaux) a également diminué, passant à 2 % par rapport à une valeur de référence de 10 %.

94 Pour le cinquième pilier – Données, l'initiative «Spotlight» a produit des résultats mitigés en ce qui concerne l'amélioration des données et des statistiques accessibles au public sur la violence à l'égard des femmes et des filles: dans certains cas, de nouvelles enquêtes et études ont été menées à bien, tandis que dans d'autres, les activités sont toujours en cours (voir ***encadré 6*** et ***annexe IV***).

[14] *Spotlight Initiative Outcome Indicator 4.2 Methodological note*, p. 2-3.

Encadré 6

Cinquième pilier – Argentine

En Argentine, l'initiative «Spotlight» a permis de soutenir l'enquête nationale sur la prévalence et l'incidence de la violence à caractère sexiste (*Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género*), publiée en 2022.

Elle a également permis d'appuyer la mise en œuvre du système intégré pour les affaires de violence à caractère sexiste [*Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG)*]. En 2022, la mise en place du système était toujours en cours.

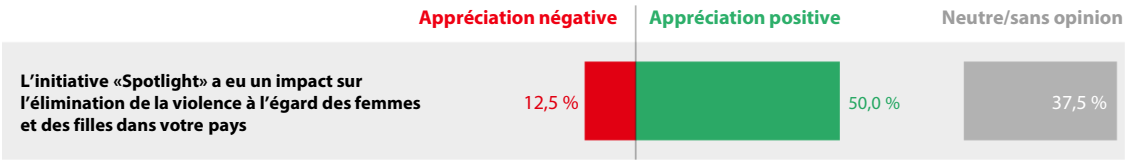
95 En ce qui concerne le sixième pilier – Les mouvements de femmes, alors que l'initiative «Spotlight» a permis de fournir à de nombreuses OSC un concours financier et des formations, il n'y a que peu d'informations, voire aucune, pour évaluer dans quelle mesure ces organisations ont renforcé leur influence et leur capacité à œuvrer pour mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles.

Les statistiques ne montrent pas de diminution de la violence à l'égard des femmes et des filles

96 Rien n'indique que la violence à l'égard des femmes et des filles ait diminué dans les différents pays couverts par l'initiative «Spotlight». En Amérique latine, aucun des programmes relevant de l'initiative «Spotlight» n'a enregistré de diminution du nombre de féminicides. Pour les programmes africains et latino-américains, les données relatives à l'indicateur 5.2.1 des ODD («Proportion de femmes et de filles âgées de 15 ans ou plus ayant vécu en couple victimes de violences physiques, sexuelles ou psychologiques infligées au cours des 12 mois précédents par leur partenaire actuel ou un ancien partenaire, par forme de violence et par âge») ne sont pas encore disponibles.

97 Les résultats de notre enquête sur tous les programmes de l'initiative «Spotlight» montrent que la moitié des délégations de l'UE estiment que l'initiative a eu une incidence positive sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles (voir ***figure 13***).

Figure 13 – Résultats de l'enquête de la Cour – Impact de l'initiative «Spotlight»



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

98 Dans l'ensemble, bien que l'initiative ait abouti à des réalisations, une période de mise en œuvre de quatre ans au niveau national (qui inclut la phase de conception du programme) est trop courte pour apporter un changement durable à une problématique complexe dans des environnements complexes. L'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles nécessite une évolution des normes sociales et une réforme complète des institutions. De précédentes études témoignant de changements en profondeur en matière de coopération au développement ont été réalisées sur des projets d'une durée de 10 à 20 ans[15]. Notre enquête auprès de toutes les délégations de l'UE incluait la question suivante: «Quel est, selon vous, le délai raisonnable pour parvenir à un changement durable dans votre pays en ce qui concerne l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles (en années)?». La moyenne des réponses est 16 ans.

Les résultats risquent de ne pas être durables et les enseignements tirés de ne pas être utilisés dans les futurs programmes

99 Nous avons examiné si l'initiative «Spotlight» avait réussi à attirer des financements supplémentaires, si des mesures avaient été prises pour garantir la durabilité des activités et si les enseignements tirés étaient disponibles et facilement accessibles pour de futures actions de l'UE visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles.

[15] Appui au changement transformateur – Études de cas de coopération au développement durable et réussie, PNUD, 2011.

L'initiative n'a pas attiré de financements supplémentaires et des risques pèsent sur la durabilité des activités

100 Dès le départ, la contribution de l'UE à l'initiative «Spotlight» était censée être un «financement d'amorçage» pour encourager l'apport de financements supplémentaires de la part de nouveaux donateurs, tant au niveau mondial qu'au niveau national. Toutefois, au 30 novembre 2022, aucun autre donateur n'avait été trouvé, sauf pour des montants symboliques. Une raison possible, avancée par la Commission, est que les donateurs potentiels souhaitaient voir des résultats avant de s'engager dans un financement. Cette réticence pourrait également tenir au fait que la contribution minimale requise pour obtenir un siège au sein du comité de pilotage opérationnel ou des comités de pilotage nationaux était trop élevée. Enfin, étant donné que l'UE contribue à l'initiative à hauteur d'environ 500 millions d'euros, d'autres donateurs dont les contributions sont moins élevées auraient moins d'influence sur la prise de décision et de visibilité.

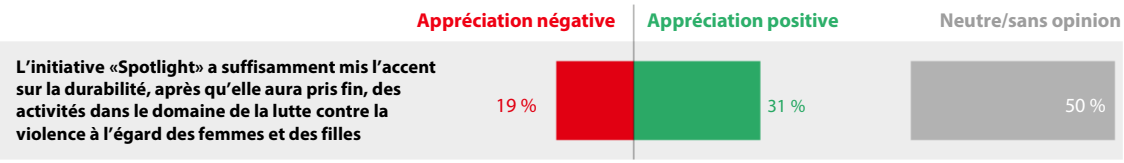
101 Au 30 novembre 2022, seuls l'Équateur, El Salvador, le Honduras et le Zimbabwe avaient élaboré des stratégies de sortie ou de durabilité. Toutefois, aucune activité n'avait été définie dans la stratégie de l'Équateur et, pour le Honduras, il n'était pas précisé à qui il incomberait de réaliser les activités ni d'où proviendrait l'argent. L'absence de stratégies de sortie représente un risque important pour la durabilité des activités, compte tenu notamment de la complexité de l'initiative et du calendrier serré.

102 En Ouganda, un programme, financé par l'UE, est prévu pour succéder à l'initiative «Spotlight», lequel traitera des violences sexuelles et sexistes et des droits en matière de santé sexuelle et génésique. Il sera doté d'un budget de 20 millions d'euros et fera partie d'un plan d'action annuel de 60 millions d'euros. Toutefois, au 31 décembre 2022, il était difficile de savoir, pour la plupart des pays, quelles activités de l'initiative «Spotlight» se poursuivraient et quel serait le montant du financement que les délégations de l'UE leur alloueraient.

103 L'UE a prévu un budget de 18 millions d'euros pour soutenir la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques dans le cadre de l'initiative «Spotlight», les Nations unies agissant en tant que partenaire de mise en œuvre. Un montant supplémentaire de 22 millions d'euros a été alloué au renforcement des actions de sensibilisation menées au niveau mondial en faveur de l'élimination de la violence à caractère sexiste et au renforcement des OSC[16].

104 Les résultats de notre enquête sur tous les programmes de l'initiative «Spotlight» montrent que seulement 31 % des délégations de l'UE estiment que l'initiative a suffisamment mis l'accent sur la durabilité (voir ***figure 14***).

Figure 14 – Résultats de l'enquête de la Cour – Durabilité de l'initiative «Spotlight»



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

L'initiative «Spotlight» a permis de recueillir des informations sur les enseignements tirés, mais la manière dont ces informations sont stockées en ligne rend leur accès difficile

105 L'initiative «Spotlight» a permis d'accumuler des connaissances considérables sur les activités de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Pour en tirer le meilleur parti, les connaissances ainsi acquises doivent être consolidées dans un format facilement accessible pour les utilisateurs intéressés. Or, à l'heure actuelle, ces informations sont dispersées et difficiles à trouver. Au moment de notre audit, des informations sur les bonnes pratiques figuraient dans les rapports annuels des pays sur le site internet du Bureau du Fonds d'affectation multi-partenaires, ainsi que sur l'Extranet du COSI et dans les répertoires ad hoc des pays (voir point ***107***). Mais il n'existait pas de section spécifique consignant les enseignements tirés et les bonnes pratiques de tous les pays sur le site internet de l'initiative «Spotlight», ni de liens vers les sources d'information susmentionnées.

---

[16] Décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action pluriannuel pour le programme thématique «Défis mondiaux» (*Commission Implementing Decision on the financing of the multiannual action plan for the thematic programme on Global Challenges*), C(2022)6137 du 23.8.2022.

106 Les rapports descriptifs annuels, accessibles au public, recensent des activités prometteuses ou des exemples de bonnes pratiques, qui peuvent être étendues à d'autres zones géographiques sous réserve de validation par des experts externes. Toutefois, au 31 décembre 2022, ces bonnes pratiques n'étaient ni rassemblées ni analysées par des experts externes, et les rapports annuels ne précisent pas comment les activités prometteuses peuvent être poursuivies à l'avenir. En réalité, seules des pratiques du Liberia (telles que l'établissement d'un inventaire des praticiens de MGF dans tous les comtés où celles-ci sont répandues) ont été étendues en phase II à d'autres zones géographiques.

107 Des informations sur les études et les activités menées dans le cadre des programmes de l'initiative «Spotlight» étaient censées être stockées dans l'Extranet du COSI, un répertoire centralisé qui comprend une bibliothèque virtuelle avec des dossiers distincts pour chaque programme. Si l'existence d'un répertoire unique pour tous les programmes relevant de l'initiative est un point positif, les informations qu'il contenait au moment de notre audit étaient la plupart du temps incomplètes. Quelques programmes (ceux de l'Argentine, du Honduras et du Liberia) disposent de leurs propres répertoires ad hoc pour stocker des informations sur les activités, ventilées par pilier. La fourniture d'informations structurées en ligne offre aux parties prenantes un accès et une navigation aisés.

108 La plateforme mondiale, une initiative de partage des connaissances dotée d'un budget de 767 000 de dollars des États-Unis, devait être lancée en 2023 (trois ans après la mise en œuvre de l'initiative «Spotlight»). Elle se compose de la plateforme Shine, qui est déjà opérationnelle, d'un volet «production de connaissances» (comprenant des notes d'information sur des sujets spécifiques) et d'un volet «promotion des échanges» (par exemple, le symposium mondial sur l'apprentissage).

La visibilité de la contribution de l'UE, unique bailleur de fonds de l'initiative, n'a pas toujours été garantie

109 Avec le lancement de l'initiative «Spotlight», l'UE a voulu prendre un engagement financier visible et sans précédent pour mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles (voir point ***02***). Cependant, nous avons constaté que la visibilité de l'Union n'a pas toujours été assurée dans le cadre des activités de l'initiative. Dans certains cas, le logo et la marque de l'initiative «Spotlight» n'apparaissaient pas dans les publications soutenues ou sur les sites internet des organisations bénéficiant d'un soutien financier ou participant à la mise en œuvre des activités. Les lignes directrices intitulées *Spotlight Initiative Guidelines for Logo use by UN entities and EU-funded activities* précisent que le drapeau européen doit être

utilisé dès qu'il s'agit d'une activité financée par l'UE. Nous avons relevé des activités au Liberia et au Niger où ce n'était pas le cas. En outre, sur son site internet, la plateforme Shine (voir point ***108***) est présentée comme un produit du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les femmes et non comme un produit commun à ce Fonds et à l'initiative Spotlight.

110 Les résultats de notre enquête sur tous les programmes de l'initiative «Spotlight» montrent également que 60 % des délégations de l'UE ont estimé qu'il était difficile de coopérer avec les équipes de pays des Nations unies pour assurer la visibilité de l'UE.

Conclusions et recommandations

111 Globalement, nous avons constaté que l'initiative «Spotlight» a traduit l'ambition de la Commission de lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles, mais que son impact mesurable reste limité à ce jour. La violence à l'égard des femmes et des filles est une problématique complexe qui nécessite une action à long terme. Dès lors, la durée de quatre ans de l'initiative «Spotlight» est très courte pour susciter des changements durables. Bien que l'initiative ait produit des réalisations et qu'elle se soit avérée bénéfique aux femmes et aux filles, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elle a permis d'atteindre les résultats escomptés. Nous avons également constaté qu'il était possible de gagner en efficience et d'améliorer l'utilisation des ressources.

112 Le choix de la Commission de confier aux Nations unies la mise en œuvre de l'initiative relevait d'une décision politique visant à soutenir le multilatéralisme. Lorsqu'elle a pris cette décision, la Commission n'a pas procédé à une comparaison approfondie des autres structures de mise en œuvre possibles ou des coûts y afférents pour justifier son choix, et ce, malgré le fait que l'UE contribue à l'initiative à hauteur d'environ 500 millions d'euros.

113 L'initiative «Spotlight» répond aux besoins des bénéficiaires finals et ses objectifs sont pertinents pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Toutefois, nous avons relevé des lacunes dans les décisions de financement et dans la sélection des pays. Aucun calcul ni aucune évaluation de l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé n'ont été réalisés pour étayer les dotations financières, et le processus de sélection des pays n'était pas suffisamment documenté (points ***26*** à ***46***).

Recommandation n° 1 – Effectuer une comparaison approfondie des différentes options possibles et bien documenter les raisons justifiant la sélection des pays et l'allocation des fonds

Pour le financement de futures initiatives de développement au niveau mondial, la Commission devrait:

a) préalablement à toute décision, procéder à une comparaison approfondie des avantages et inconvénients des différentes options de mise en œuvre, y compris des estimations de leurs coûts;

b) documenter les motifs sous-tendant la sélection des régions et des pays et les montants qui leur ont été alloués.

Quand? Pour les actions financées à partir de janvier 2025.

114 La mise en œuvre de l'initiative «Spotlight» s'est accompagnée de bons exemples de coopération entre les principales parties prenantes, mais elle a également subi des retards et connu des difficultés en raison de facteurs externes et internes. L'approche suivie, fondée sur des activités relevant de six piliers différents, a fourni un cadre harmonisé, mais s'est avérée difficile à mettre en œuvre dans des pays présentant des contextes et des caractéristiques différents. La coopération entre les équipes de pays et les principales parties prenantes a également été compliquée à certains moments, plusieurs d'entre elles estimant ne pas avoir eu suffisamment voix au chapitre.

115 L'initiative «Spotlight» avait aussi vocation à soutenir la réforme des Nations unies, dans le cadre de laquelle plusieurs organisations des Nations unies mettant en œuvre un programme dans le même pays travaillent en synergie. Servant d'exercice pilote pour cette réforme, l'initiative s'est heurtée à des obstacles et le nombre élevé d'organismes chargés de la mise en œuvre a accentué la complexité de sa gouvernance (voir points ***48*** à ***66***).

Recommandation n° 2 – Intégrer les enseignements tirés dans les actions futures

Afin d'améliorer l'efficacité de futures actions fondées sur l'initiative «Spotlight», la Commission devrait:

a) si l'approche en six piliers (ou un modèle similaire) est appliquée, veiller à ce qu'elle soit suffisamment souple pour pouvoir être adaptée aux contextes nationaux spécifiques, et garantir la participation effective de la société civile;

b) lors de la conclusion de contrats avec des organisations des Nations unies, envisager des dispositions qui permettent de simplifier la mise en œuvre des programmes, notamment en limitant le nombre d'organisations chargées de la mise en œuvre par programme.

Quand? Pour les actions financées à partir de janvier 2024.

116 L'initiative «Spotlight» n'a pas fait l'objet d'une évaluation appropriée permettant d'établir que les ressources ont été utilisées de manière optimale. La Commission savait que le choix des Nations unies comme partenaire de mise en œuvre entraînerait des coûts plus élevés, mais elle n'a pas tenté de négocier des coûts indirects inférieurs au plafond fixé dans l'accord-cadre financier et administratif. Près d'un tiers du budget total est consacré à la gestion et à l'administration de l'initiative par les Nations unies. Les coûts de gestion, ainsi que les coûts de communication, de visibilité et d'évaluation, ont tous été exprimés en pourcentage des coûts directs d'un programme, mais les pourcentages appliqués n'étaient pas étayés par une argumentation détaillée.

117 Par ailleurs, la Commission a également réalisé une évaluation limitée des coûts liés aux activités car elle ne les a pas comparés à ceux d'activités similaires au sein des mêmes pays ou régions pour s'assurer qu'ils étaient appropriés, pas plus qu'elle n'a évalué les coûts par rapport aux réalisations des activités prévues. En outre, le cadre de suivi et d'évaluation de l'initiative «Spotlight» ne tient pas compte du rapport coût-efficacité (voir points ***67*** à ***76***).

Recommandation n° 3 – Augmenter la part des financements parvenant aux bénéficiaires finals et inclure une évaluation du rapport coût-efficacité dans les actions futures

Afin d'assurer une utilisation optimale des ressources dans les actions futures en matière de développement, la Commission devrait:

a) augmenter le montant des financements parvenant aux bénéficiaires finals en réduisant les coûts indirects et les coûts de gestion des programmes par rapport aux coûts totaux des activités; par exemple, elle devrait négocier une réduction du pourcentage des coûts indirects facturés par les Nations unies si cette organisation est sélectionnée en tant que partenaire de mise en œuvre;

b) veiller à ce que le suivi et l'évaluation des actions futures tiennent mieux compte du rapport coût-efficacité, par exemple en liant, le cas échéant, les coûts aux résultats.

Quand? Pour les actions financées à partir de janvier 2025.

118 Les modalités de suivi et d'établissement de rapports de l'initiative «Spotlight» ne permettent pas d'évaluer correctement sa performance. Les informations sur la performance cumulée des programmes sont limitées, étant donné que, dans la plupart des cas, les rapports annuels correspondants comparent les chiffres réels pour une année donnée avec les valeurs intermédiaires fixées pour cette même année, mais ne présentent pas de comparaison des progrès cumulés réels et prévus depuis le début du programme. Par ailleurs, les montants alloués à des thèmes spécifiques, tels que la lutte contre les mutilations génitales féminines ou le mariage d'enfants, ne font pas l'objet d'un suivi.

119 Nous avons constaté que les programmes de l'initiative «Spotlight» ont produit des réalisations dans tous les pays d'Afrique et d'Amérique latine, mais à des degrés divers et avec une réussite variable. En outre, en raison des caractéristiques du cadre de résultats, du court délai de mise en œuvre et du manque de données, il n'a pas encore été possible de mesurer l'impact des activités, c'est-à-dire l'amélioration de la situation des bénéficiaires qui devrait en résulter.

120 Dès le départ, la contribution de l'UE à l'initiative «Spotlight» était censée être un «financement d'amorçage» pour encourager l'apport de financements supplémentaires de la part de nouveaux donateurs, tant au niveau mondial qu'au niveau national. Cet objectif n'a toutefois pas été atteint. La plupart des programmes ne comportent pas encore de stratégies de sortie et de durabilité, ce qui représente un risque important pour la poursuite des activités.

121 L'initiative «Spotlight» a permis d'accumuler des connaissances considérables sur les activités visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Toutefois, ces informations sont actuellement disséminées et ne sont pas facilement consultables par les utilisateurs intéressés. Les rapports annuels rassemblent des exemples de ce que l'initiative «Spotlight» considère comme de bonnes pratiques, mais celles-ci n'ont pas été analysées par des experts externes ni collectées au niveau mondial, et il n'existe aucune évaluation consacrée à la manière de poursuivre les activités prometteuses à l'avenir.

122 Nous avons constaté que les activités de l'initiative «Spotlight» n'ont pas toujours assuré la visibilité de l'UE, bien que celle-ci en soit le seul bailleur de fonds. Ce risque avait déjà été mis en évidence par la Commission lors de la sélection des Nations unies comme partenaire de mise en œuvre (points ***77*** à ***110***).

Recommandation n° 4 – Renforcer la durabilité ainsi que l'acquisition et le partage des connaissances

Afin de maximiser la valeur ajoutée de l'initiative «Spotlight», la Commission devrait:

a) veiller à ce que l'évaluation finale de l'initiative «Spotlight» porte sur les effets et l'impact des activités de chaque programme, y compris les résultats cumulés des programmes nationaux, les résultats consolidés par région et le suivi des montants alloués à la lutte contre les mutilations génitales féminines et les mariages d'enfants;

b) s'assurer que des stratégies de durabilité et de sortie soient élaborées pour tous les programmes de l'initiative «Spotlight», en définissant des actions spécifiques pour la poursuite de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles après la fin des programmes;

c) faire en sorte que les connaissances acquises dans le cadre des activités de l'initiative «Spotlight» au niveau mondial et au niveau des programmes soient correctement stockées, tenues à jour et mises à la disposition de la Commission et des autres parties prenantes intéressées dans un format bien structuré, convivial et facilement accessible.

Quand? À partir de janvier 2024

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 4 juillet 2023.

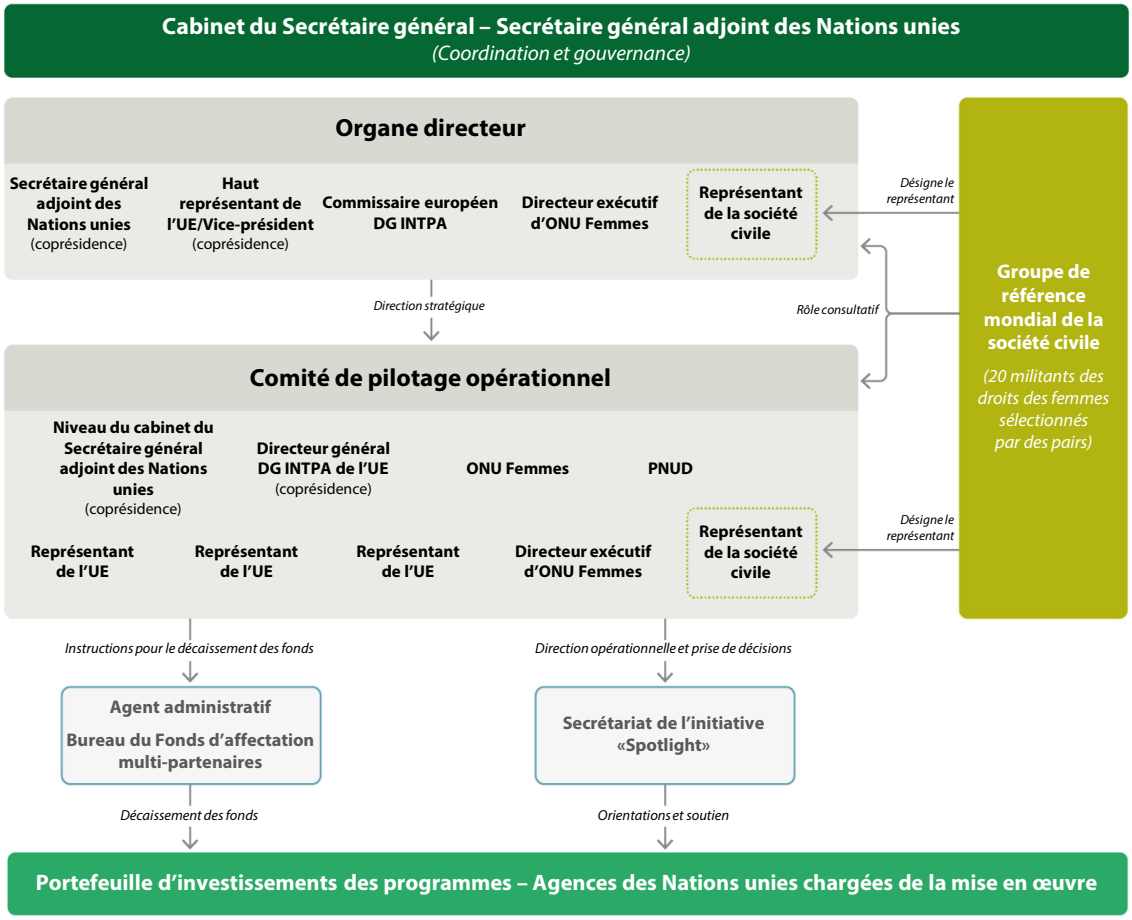
Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

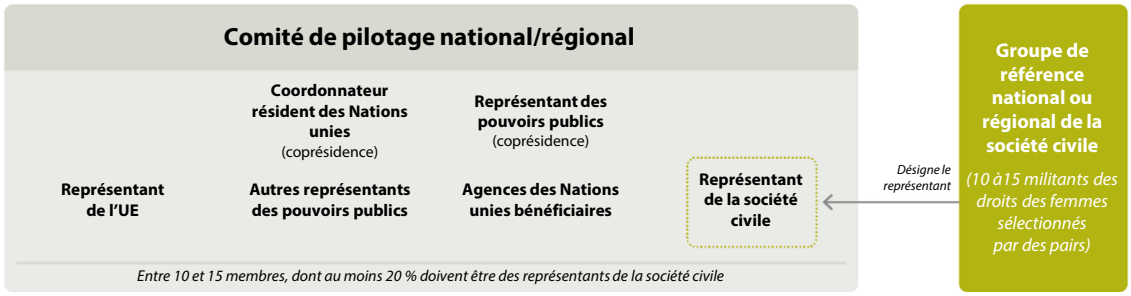
Annexes

Annexe I – Structure de gouvernance de l'initiative «Spotlight»

Niveau mondial
Structure de gouvernance



Niveau des programmes
Structure de gouvernance



Source: *Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021*, p. 17-18.

Annexe II – Activités sélectionnées au 30 novembre 2022

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
1	Activité 1.1.1: Renforcer les capacités techniques et offrir un appui à la commission de réforme du droit, au bureau d'élaboration des lois, au bureau du budget et à certains comités législatifs sur l'intégration des approches fondées sur les droits de l'homme dans les réformes législatives; élaborer un cadre réglementaire pour la prévention de l'exploitation et des abus sexuels et harmoniser les normes coutumières avec les normes et principes en matière de droits de l'homme. Sous-activité 1.1.1.3: Offrir un appui à la commission de réforme du droit afin de mettre en place un bureau pour les questions d'égalité hommes-femmes et de droits de l'homme chargé de contrôler la loi sur les violences domestiques et d'élaborer une feuille de route pour éclairer le processus de réforme législative en liaison avec les ministères compétents. Sous-activité 1.1.1.10: Aider la commission de réforme du droit à élaborer et à valider des listes de contrôle en matière de droits de l'homme et d'égalité hommes-femmes afin de guider les comités législatifs et les OSC dans l'examen des projets de loi de manière à garantir que l'adoption des lois tienne compte de la dimension de genre et respecte les droits de l'homme.	Liberia	97 648 USD	Terminée	En partie	Non	Non

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
2	Activité 3.2.3: Transformer quatre écoles de brousse en écoles professionnelles et en camps sur le patrimoine pour servir de centre proposant un dialogue régulier et des formations sur les pratiques traditionnelles positives. Activité 3.2.4: Proposer aux praticiens traditionnels d'autres activités économiques et mettre en place dans les cinq comtés un programme de rites de passage simples pour les femmes et les filles, sans mutilations génitales féminines/excisions.	Liberia	2 277 392 USD	En cours	En partie	En partie	Non
3	Activité 3.2.5: Aider le ministère de l'éducation à mettre en place un programme complet d'éducation sexuelle ainsi que des programmes dans le domaine de la santé à l'école afin de mettre en œuvre le train minimal de mesures de santé scolaire qui couvre la santé et les droits sexuels et génésiques ainsi que les violences sexuelles et sexistes et les pratiques préjudiciables, et renforcer les liens des services d'aiguillage avec les centres multidisciplinaires et les services adaptés aux jeunes existants dans les collectivités établies dans les zones d'attraction.	Liberia	518 452 USD	En cours	Oui	Oui	Oui
4	Activité 4.2.1: Des filles ayant survécu à des actes de violence commis à leur égard en raison de leur sexe, signalés à la police, ont bénéficié d'une assistance aux victimes décentralisée et multisectorielle axée sur les enfants (santé, éducation, soutien psychosocial et justice), y compris des activités d'autonomisation socio-économique au moyen d'un système harmonisé de gestion des dossiers. Activité 4.2.2: Fournir des médicaments et des	Liberia	460 308 USD	En cours	Oui	En partie	Non

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
	fournitures essentiels et renforcer le «dernier kilomètre de distribution» des produits de base. Activité 4.2.4: Renforcer 12 centres pluridisciplinaires existants, sept centres d'accueil existants et développer les services aux victimes de violences à caractère sexuel et sexiste dans huit hôpitaux d'aiguillage supplémentaires dans les huit autres comtés, sur la base de recommandations résultant d'évaluations de la qualité. Activité 4.2.8: Renforcer le service de poursuites contre les délits de violence sexuelle et sexiste afin d'aider les adultes ayant survécu à des violences et les témoins de violences dans les comtés à accéder à la justice en temps utile et en toute sécurité, renforcer les capacités des nouveaux agents des services de protection des femmes et des enfants et les activités de sensibilisation.						
5	Activité 4.2.3: Renforcer les capacités des hôpitaux d'aiguillage et des centres de santé des comtés en matière d'examens médicaux et médico-légaux de base, de conservation de spécimens et d'aiguillage.	Liberia	382 991 USD	En cours	Oui	Non	Non
6	Activité 5.2.4: Renforcer les capacités d'analyse et de diffusion des données, y compris la publication de notes d'orientation, de fiches d'information, etc., en ce compris un examen et une analyse trimestriels plurilatéraux des données provenant du système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre (GBVIMS) afin de servir de base aux lois, aux politiques et aux programmes.	Liberia	79 000 USD	En cours	Oui	En partie	Non

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
7	Activité 6.3.2: Distribuer des subventions à 25 organisations locales de défense des droits des femmes et à cinq secrétariats d'OSC et renforcer leurs capacités opérationnelles pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles dans les cinq comtés couverts par l'initiative «Spotlight».	Liberia	361 618 USD	En cours	Oui	Oui	Non
8	Toutes les activités relevant de la réalisation 1.1 (diagnostic et proposition de réforme du cadre réglementaire aux niveaux fédéral, national et municipal dans les trois États sélectionnés, ainsi que consultations, activités de lobbying et de communication, forum).	Mexique	147 559 USD	En cours	En partie	Non	Non
9	Activité 2.1.4: Systématisation des études existantes sur le mécanisme d'alerte en cas de violence sexiste; Activité 2.1.5: Modèle pour le suivi et l'évaluation des actions résultant d'alertes contre les violences sexistes, en prenant pour exemple l'État de Mexico.	Mexique	122 900 USD	Terminée	Oui	Non	Non
10	Activité 3.1.2: *Schools in Action for Equality*.	Mexique	158 960 USD	Terminée	Oui	Oui	En partie
11	Activité 3.3.1: Récupération de l'espace public par le renforcement et la promotion du leadership des femmes et des filles.	Mexique	120 015 USD	Terminée	Oui	En partie	Oui
12	Activité 4.1.1.5: Stratégie pour un hébergement gratuit provisoire.	Mexique	88 271 USD	Terminée	Oui	Oui	Non
13	Activité 6.1.3: Petites subventions.	Mexique	185 648 USD	Terminée	Oui	Oui	Oui

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
14	Activité 1.1.1: Aider le gouvernement à réviser/modifier les lois et règlements existants et à adopter des projets de loi en cours d'examen.	Ouganda	444 000 USD	En cours	En partie	En partie	En partie
15	Activité 2.1.7: Formation et accompagnement pratique des gouvernements infranationaux en matière de planification, de budgétisation tenant compte de la dimension de genre, de coordination multisectorielle et de systèmes d'obligation de rendre compte.	Ouganda	152 148 USD	Terminée	En partie	Non	Non
16	Activité 3.2.1: Développer «Start, Awareness, Support and Action» (SASA), le modèle de mobilisation communautaire et de changement des normes sociales fondé sur des données probantes.	Ouganda	299 709 USD	Terminée	En partie	En partie	Non
17	Activité 4.1.14: Soutenir la fourniture d'une aide juridictionnelle et favoriser l'accès à la justice pour les filles et aux femmes ayant survécu aux violences qui leur ont été faites dans les districts cibles.	Ouganda	627 133 USD	En cours	En partie	En partie	Non
18	Activité 5.1.2: Procéder à l'adaptation, l'harmonisation et la normalisation des outils de collecte de données et des protocoles de partage des données.	Ouganda	269 000 USD	En cours	En partie	Non	Non

Numéro	Activité	Pays	Budget	Mise en œuvre	Réalisations effectives	Résultats obtenus (*)	Résultats susceptibles d'être durables
19	Transferts et subventions aux organisations de défense des droits des femmes afin de soutenir la coordination des efforts de plaidoyer en faveur de l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles.	Ouganda	939 527 USD	Terminée	En partie	Oui	Oui

Remarque: (*) Amélioration de la situation des bénéficiaires du fait des activités.

Annexe III – Contribution de l'initiative «Spotlight» à l'élaboration de nouvelles lois et politiques dans le cadre du premier pilier

Pays	Adoption de nouvelles lois/politiques ou de modifications des lois/politiques existantes
Argentine	Aucune. Les actions de l'initiative «Spotlight» ont soutenu la mise en œuvre des lois et politiques existantes.
Équateur	Réforme visant à se conformer à la décision de justice sur l'avortement après un viol (modifiée). Protocole national relatif aux enquêtes pénales sur les féminicides (nouveau). Politique globale de réparation pour les victimes de violences à l'égard des femmes et les personnes à leur charge (nouveau). Ordonnance municipale et règlement relatif au financement de la lutte contre la violence à l'égard des filles et des femmes à Cuenca (modifiée).
El Salvador	Ratification de la convention contre la discrimination dans l'éducation, y compris une section spéciale relative à la violence politique à l'égard des femmes. Réforme de la loi générale spéciale pour une vie sans violence pour les femmes. Réforme relative à l'augmentation des sanctions applicables aux agresseurs pour diffusion illégale d'informations à caractère personnel portant atteinte à l'honneur, à la vie privée, à la famille et à l'image des femmes, ainsi qu'à toute personne qui publie, partage, envoie ou distribue du matériel pornographique par tout moyen informatique ou électronique dans lequel l'image ou l'identité des femmes est utilisée sans leur consentement.
Honduras	Mesures extraordinaires de prévention, attention portée à la violence à l'égard des femmes et actions visant à garantir l'égalité hommes-femmes, pendant la situation d'urgence nationale déclarée pour lutter contre la pandémie de COVID-19.
Mexique	Parmi les réformes approuvées par le Congrès de l'État de Chihuahua en 2021: — stratégies de prévention et d'élimination des discriminations dans l'État de Chihuahua; — prestation de services élargie aux orphelin(e)s dans les centres de soin et création d'un mécanisme unique pour enregistrer les cas présentant un risque élevé de féminicide; — les réformes approuvées au niveau national en mars 2022 contribuent aux «alertes aux violences sexistes», en fixant à 45 jours le délai de reconnaissance, par les pouvoirs publics, du niveau critique de ces violences.

Pays	Adoption de nouvelles lois/politiques ou de modifications des lois/politiques existantes
Liberia	Feuille de route nationale contre les violences sexuelles et sexistes de 2020. La déclaration de politique officielle des chefs coutumiers du 25 juin 2019 a instauré une interdiction des mutilations génitales féminines d'une durée d'un an (par la suite prolongée de trois années supplémentaires).
Malawi	L'affaire Msundwe a donné lieu à des précédents juridiques inédits visant à protéger les survivants des violences sexuelles perpétrées par la police du Malawi et à mettre en place des mécanismes pour prévenir de tels incidents. Adoption de politiques modèles contre le harcèlement sexuel et sexiste.
Mali	Aucune. Depuis le coup d'État d'août 2020, le pays connaît une instabilité politique.
Mozambique	Résolution n° 39/2020 «Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'administration publique II 2020-2024». Résolution n° 28/2020 du 29 avril «Stratégie en matière de VIH/sida dans l'administration publique II 2020-2024».
Niger	Aucune.
Nigeria	Le projet de loi de 2019 sur la prévention, l'interdiction et la réparation du harcèlement sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur, adopté par le Sénat en juillet 2020. Les six États visés par l'initiative «Spotlight» ont désormais adopté et promulgué la loi sur (l'interdiction de) la violence aux personnes et la loi sur les droits de l'enfant. La loi sur la protection de l'enfance à Sokoto a été promulguée par l'Assemblée de l'État de Sokoto et signée par le gouverneur en décembre 2021.
Ouganda	Politique nationale de l'enfance en 2020. Adoption en 2021 des lignes directrices sur la négociation de plaidoyers des procureurs visant à faciliter la réduction de l'arriéré judiciaire, qui empêche souvent de poursuivre en temps utile les affaires de violence sexuelle.
Zimbabwe	Le 27 octobre 2021, le président du Zimbabwe a lancé le pacte politique de haut niveau sur l'élimination de la violence à caractère sexiste et des pratiques préjudiciables au Zimbabwe. Les engagements et actions correspondants visent à faire en sorte que les femmes et les filles réalisent pleinement leur potentiel dans une société sans violence, tenant compte de la dimension de genre et inclusive.

Pays	Adoption de nouvelles lois/politiques ou de modifications des lois/politiques existantes
Programme régional pour l'Afrique	Le programme a soutenu l'élaboration du premier plan d'action régional pour l'Afrique visant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles ainsi que l'évaluation au niveau régional de l'état d'avancement de l'application de la législation et des politiques en la matière.
Programme régional pour l'Amérique latine	Conjointement au mécanisme de suivi de la convention de Belém do Pará (Mesecvi), le programme a soutenu la loi type interaméricaine visant à prévenir, sanctionner et éradiquer les féminicides et le modèle de protocole d'enquête latino-américain sur les morts violentes de femmes en raison de leur sexe.

Annexe IV – Principales contributions de l'initiative «Spotlight» dans le cadre du cinquième pilier

Pays	Activités/résultats principaux dans le cadre du cinquième pilier
Argentine	Soutien à la mise en œuvre du système intégré pour les affaires de violence à caractère sexiste (*Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG*)). En 2022, la mise en place du système était toujours en cours. Soutien à l'enquête nationale sur la prévalence et l'incidence de la violence à caractère sexiste (*Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género*), publiée en 2022.
Équateur	Aucun résultat concret n'a été communiqué en 2021.
El Salvador	En coopération avec le projet Infosegura, financé par USAID, contribution à la publication par le ministère de la justice des rapports sur la violence à l'égard des femmes pour 2020 et le premier semestre 2021.
Honduras	En coopération avec le projet Infosegura, financé par USAID, contribution à la conception d'un nouvel indice relatif à la violence à l'égard des femmes et des filles. Aucun résultat n'est encore disponible en 2022.
Mexique	Forum sur les statistiques sur la violence à l'égard des femmes et des filles en 2021. En 2021, datathon sur la violence à caractère sexiste consistant à analyser, utiliser, interpréter et visualiser des données sur la violence à l'égard des femmes et des filles. Aucune donnée sur les effets pour 2021 n'a été publiée dans le cadre l'initiative «Spotlight» pour ce qui concerne le Mexique.
Liberia	Normalisation des outils du système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre (GBVIMS) en 2021. Mise en œuvre du protocole d'échange d'informations GBVIMS, ventilées par âge, sexe et caractéristiques démographiques en 2021.
Malawi	Soutien à la collecte numérique en temps réel des données et à leur transmission au centre d'observation national afin de faciliter le suivi de l'incidence des cas de violence à l'égard des femmes et des filles dans les six districts pilotes. Soutien au développement d'un système numérisé de gestion des dossiers judiciaires.

Pays	Activités/résultats principaux dans le cadre du cinquième pilier
Mali	Soutien à la création de la base de données nationale sur les violences sexistes au Mali. Soutien à l'élaboration du bulletin statistique 2021.
Mozambique	Contribution au développement du système de gestion de l'information sur les violences sexistes InfoViolencia. En 2022, le système est encore en phase pilote et n'est pas pleinement opérationnel. Soutien à la transition numérique du secteur de la justice afin d'accélérer les procédures d'enquête pénale.
Niger	Soutien à l'enquête nationale sur la portée et les déterminants de la violence à caractère sexiste, menée pour produire des données actualisées et fiables sur la violence à caractère sexiste au Niger.
Nigeria	Soutien à la finalisation du baromètre national de la violence sexiste élaboré dans le cadre de l'initiative «Spotlight», qui mesure la concrétisation des engagements pris par les pouvoirs publics aux niveaux local, national et national. Soutien à la finalisation du rapport sur la violence à caractère sexiste, qui constitue le tableau de bord national du ministère fédéral des affaires féminines sur la violence sexiste et vise à rendre compte de la violence à l'égard des femmes et des filles au Nigeria.
Ouganda	Soutien au Bureau des statistiques ougandais pour compléter la base de données nationale sur les violences sexistes, en réalisant l'enquête nationale 2021 sur la violence à l'égard des femmes et des filles et la violence familiale. Soutien à plusieurs études telles que «*Quality Assessment of Existing GBV HP MIS Report*» et «*Data Quality Assessment of existing GBV HP Tools, Processes and Data Management Systems*».
Zimbabwe	Le Zimbabwe est l'un des pays pilotes sélectionnés pour la mise en place d'un système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre (GBVIMS) en dehors d'un contexte humanitaire. L'initiative «Spotlight» a soutenu le lancement du projet pilote en 2021. En 2022, le GBVIMS n'avait pas encore été mis en place.
Programme régional pour l'Afrique	Renforcement de l'observatoire régional de l'égalité des sexes chargé de recueillir des données et des résultats de recherche ainsi que de la plateforme de gestion des fiches d'évaluation de la Commission de l'Union africaine. Organisation d'une plateforme de coordination continentale pour les programmes nationaux de l'initiative «Spotlight».

Pays	Activités/résultats principaux dans le cadre du cinquième pilier
Programme régional pour l'Amérique latine	En collaboration avec le Conseil national de la justice du Brésil, le programme a permis de concevoir un outil d'intelligence artificielle pour les professionnels de la justice afin d'étayer l'analyse des féminicides.

Sigles, acronymes et abréviations

DG ECHO direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

FED: Fonds européen de développement

FNUAP: Fonds des Nations unies pour la population

MGF: mutilations génitales féminines

MPTFO: Multi Partner Trust Fund Office

ODD: objectif de développement durable

ONU Femmes: entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

OSC: Operational steering committee

OSC: organisation de la société civile

PNUD: Programme des Nations unies pour le développement

SGBV: Sexual Gender Based Violence

Unesco: Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Unicef: Fonds des Nations unies pour l'enfance

VAWG: Violence against women and girls

Glossaire

Convention de délégation: accord conclu avec des personnes physiques ou des entités, dans certains domaines d'action, pour l'exécution des fonds de l'UE en gestion indirecte.

Effets: changements institutionnels et comportementaux qui interviennent, au niveau des conditions de développement, entre l'obtention des réalisations et la concrétisation de l'impact. Il s'agit des retombées, escomptées ou effectives, des réalisations d'une intervention, qui requièrent l'effort collectif des partenaires.

Évaluation des piliers: évaluation, par la Commission, des règles et procédures appliquées, dans le cadre de la gestion indirecte, pour faire en sorte que les intérêts financiers de l'UE bénéficient du même niveau de protection que dans le cadre de la gestion directe.

Fonds fiduciaire de l'UE: fonds administré par l'UE qui rassemble des liquidités provenant de différentes sources pour financer la réponse internationale à une urgence ou à une crise en cours, généralement dans les pays en développement.

Gestion directe: gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission, par opposition à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.

Impact: conséquences globales à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, tels que les avantages socio-économiques procurés à l'ensemble de la population.

Rapport coût-efficacité: réalisation des effets escomptés par rapport aux coûts

Réalisations: évolution des compétences ou des aptitudes, ou disponibilité de nouveaux produits et services, résultant de l'achèvement des activités menées dans le cadre d'une intervention en matière de développement.

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-21

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-21

Équipe d’audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l’UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d’audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l’importance politique et de l’intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Katja Mattfolk, cheffe de cabinet, et Aino Rantanen, attachée de cabinet; Michael Bain, manager principal; Paolo Rexha, chef de mission; Kim Hublé et Stéphane Gilson, auditeurs. L’assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper.

Bettina Jakobsen

Katja Mattfolk

Aino Rantanen

Michael Bain

Paolo Rexha

Stéphane Gilson

Michael Pyper

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-0667-3	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/390721	QJ-AB-23-019-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0646-8	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/952992	QJ-AB-23-019-FR-N

En 2017, l'UE a lancé l'initiative «Spotlight» dans le cadre d'un partenariat mondial avec les Nations unies, le but étant de garantir que toutes les femmes et les filles vivent à l'abri de la violence et des pratiques préjudiciables.

Notre audit a consisté à déterminer si l'initiative «Spotlight» a permis à la Commission de lutter avec efficience et efficacité contre la violence à l'égard des femmes et des filles. Nous avons observé que l'initiative a débouché sur des réalisations, mais il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elle a permis d'atteindre les résultats escomptés. Nous avons également constaté qu'il était possible de gagner en efficience et d'améliorer l'utilisation des ressources.

Pour le financement de futures initiatives de développement, nous recommandons à la Commission de procéder à une comparaison approfondie des différentes options de mise en œuvre et des coûts y afférents, d'augmenter la part du financement parvenant aux bénéficiaires finals et d'intégrer les enseignements tirés dans les actions fondées sur l'initiative «Spotlight».

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors