



San Francisco (États-Unis) : Mise en œuvre à l'échelle locale de la Convention des Nations unies sur les droits des femmes ¹

Nom de la politique : Mise en œuvre à l'échelle locale à San Francisco de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

Date de début : 1998

Date d'achèvement : En cours

CONTEXTE

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

Contexte de la ville

La ville et le comté de San Francisco comptaient une population de 744 041 habitants en 2006 (Ville et Comté de San Francisco DOSW 2009, p. 4), qui a atteint environ 815 358 habitants en 2009 (Bureau du recensement des États-Unis, 2010). Cette population se répartit sur un territoire de 600 km² environ. San Francisco est la quatrième ville la plus peuplée de l'État de

¹ L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.





Californie et la douzième des États-Unis (Bureau du recensement des États-Unis, 2010). San Francisco est la seule ville de Californie à avoir le statut de ville et de comté depuis 1856. Le maire de la ville gouverne aussi le comté. Le Conseil des superviseurs du comté, constitué de 11 membres représentant les arrondissements de la Ville, exerce les fonctions de conseil municipal. Grâce à ce statut spécial, la Ville-Comté de San Francisco possède une juridiction qui s'étendrait, autrement, au-delà des limites de la municipalité (Ville et Comté de San Francisco, 2010). Le maire est à la tête de la branche exécutive, tandis que le Conseil des superviseurs représente l'organe législatif. Le Conseil des superviseurs approuve aussi le budget de la ville. Le gouvernement local exerce ses compétences et son pouvoir par le biais des services et bureaux de la Ville, ainsi qu'un certain nombre de conseils, commissions, comités et groupes de travail.²

Niveau de décentralisation du pays

Les villes des États-Unis jouissent d'un niveau relativement élevé d'autonomie dans l'exercice de nombreux pouvoirs statutaires et de choix politiques. La plus grande partie des recettes de la ville sont issues des impôts locaux et, plus concrètement, des impôts sur le foncier. La décentralisation implique que les villes sont moins protégées par l'État contre l'impact exercé dans leurs territoires par les forces du marché international, donnant lieu à une situation dans laquelle les gouvernements locaux doivent lutter pour conserver et développer leur base économique, parfois en concurrence avec d'autres villes. Cette situation crée une tension inhérente dans la politique locale entre, d'une part, le soutien de la croissance locale (en offrant éventuellement des stimulations fiscales aux entreprises) et, d'autre part, la redistribution locale de la richesse par le biais de la politique sociale. Très souvent, la croissance est privilégiée, car elle est censée augmenter les revenus locaux nécessaires à la mise en œuvre de la politique sociale (Keating, 1991).

Échelon du gouvernement de mise en œuvre de la politique : Municipal

CONTEXTE SOCIAL

San Francisco a la réputation d'être l'une des villes les plus libérales (au sens politique du terme) des États-Unis et elle s'est toujours engagée pour la mise en œuvre et l'expérimentation de nouvelles politiques sociales. Il s'agit aussi d'une ville riche : la zone de la baie est le berceau de l'industrie de la microinformatique et « possède les revenus par habitant les plus élevés de toutes les régions métropolitaines américaines » (Bardes, Shelley & Schmidt, 2010, p. 264). Cela ne veut pas dire pour autant que la ville ne présente aucun déséquilibre social ou économique. Ces derniers sont caractéristiques des contextes urbains des États-Unis. Les SDF sont un grave problème de la ville. L'on observe également une polarisation croissante entre, d'une part, une classe sociale plus aisée et riche qui travaille dans les secteurs les mieux rémunérés de la ville (finances et haute technologie) et, d'autre part, un groupe de travailleurs peu qualifiés et sous payés dans le secteur des services, lequel est moins bien rémunéré.

² Pour une liste actualisée de tous ces organismes, voir <http://www6.sfgov.org/index.aspx?page=40>.





Ces caractéristiques sociales et économiques de la ville se reflètent dans, et sont étroitement liées au statut des femmes à travers les différentes « races » et ethnies. En 2006, les femmes représentaient 49% de la population locale, dont 42% étaient blanches, 34% asiatiques, 13% latino-américaines et 7% afro-américaines (Ville et Comté de San Francisco DOSW 2009, p. 5). En général, les femmes bénéficient d'une bonne situation économique dans la ville et ont été moins touchées par la crise économique de 2008 et 2009. San Francisco est la troisième ville des Etats-Unis en termes d'esprit d'entreprise, d'éducation et de niveau salarial des femmes. Cependant, il existe encore quelques différences entre les hommes et les femmes. Dans le domaine de l'emploi, les femmes gagnent encore en moyenne 78% du salaire des hommes (une valeur équivalente à la valeur nationale), bien que le pourcentage chute à 63% dans le cas des femmes asiatiques, à 58% dans celui des femmes noires et afro-américaines et à 52% dans celui des femmes hispaniques ou latino-américaines. Les femmes sont aussi plus représentées dans les emplois à bas salaires, concentrés surtout dans les domaines de l'éducation et de la santé (60% et 65%, respectivement).

Les femmes sont assez bien représentées au sein du gouvernement local, notamment au sein du Conseil de l'Éducation (88%). Les femmes constituent 48% des employés municipaux dans le secteur de la justice pénale et 44% de tous les postes nommés officiellement dans les conseils, les commissions et les groupes de travail de la Ville (en 2007). Newson, le maire actuel, a établi un programme dont l'une des forces est la politique d'égalité et a désigné des femmes à la tête de deux services traditionnellement masculins comme les sapeurs pompiers et la police, et l'autorité portuaire. Toutefois, en 2006 seuls trois membres du Conseil des Superviseurs sur onze étaient des femmes (toutes les données sont issues de la Ville et du Comté de San Francisco, DOSW 2009).

DESCRIPTION COMPLÈTE

Présentation de la politique

La mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)³ est un exemple pionnier à la fois, de prise en compte de l'égalité des genres au niveau local, et de politique des droits de l'Homme (Grigolo 2009, 2010, à paraître). La politique a été considérée innovante et relativement réussie, et elle a été transposée dans d'autres villes (Lozner 2004, p. 790). Cette politique contourne l'isolationnisme des États-Unis au sein du droit international des droits de l'Homme (Ignatieff, 1999) par le biais d'une action locale partant de la base vers le sommet (Soohee, Albisa & Davis 2009).⁴ La politique se base sur ce qu'on appelle « l'ordonnance CEDAW », qui transpose la CEDAW en principes et normes locales et fixe le cadre général pour l'application des droits des femmes dans un certain nombre de domaines et dans une perspective transversale.

³ La Convention a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1979 et elle est entrée en vigueur en 1980 (cf. Assemblée générale des Nations unies de 1979). Le texte se trouve sur <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> [9 décembre 2010].

⁴ La CEDAW a été signée par le président Carter en 1980, bien que le Sénat des États-Unis ne l'ait jamais ratifiée.



Antécédents / origine

La politique de la CEDAW doit être interprétée dans le contexte de l'impact transnational de la CEDAW sur l'activisme des femmes (Zwingle, 2005). L'idée de la politique a émané d'un groupe de femmes ayant participé à la Conférence des Femmes des Nations unies qui s'est tenue à Beijing en 1995. Ce groupe souhaitait mettre en œuvre la Plateforme d'action de Beijing dans la ville. La coalition qui a soutenu cette idée était constituée de l'Institut de la Femme pour le Développement du leadership pour les droits humains (WILD) et Amnesty International. En 1997, la Commission de la Ville sur le Statut de la Femme (COSW), la Commission des Droits de l'Homme et le Conseil des Superviseurs se sont penchés sur le problème. Une audience publique a eu lieu sur les implications locales de la CEDAW. Ce processus a donné lieu à l'approbation de l'Ordonnance de la CEDAW en 1998 par le Conseil des Superviseurs de la Ville (Ville et Comté de San Francisco, 2010, pp. 1-2).⁵

Objectifs de la politique

L'Ordonnance de la CEDAW définit les principes locaux de la CEDAW et trois domaines principaux d'intervention pour le soutien des droits des femmes : développement économique, violence à l'égard des femmes et des petites filles, et soins de santé. Elle poursuit deux grands objectifs :

1. La mise en œuvre et l'intégration de l'égalité de genre et des principes des droits de l'Homme dans toutes les interventions du gouvernement local ; et
2. L'analyse de genre de certains « services de la ville, programmes, politiques et entités privées, dans les limites autorisées par la loi »⁶ dans le but de déterminer si l'Objectif 1 a été atteint.

L'analyse de genre implique que les services de la Ville doivent : (1) collecter des données désagrégées ; (2) évaluer les inégalités de genre à tous les niveaux de leur travail, y compris par rapport au budget, aux pratiques de l'emploi et à la prestation de services ; et (3) lancer un plan d'action.⁷

Chronologie de mise en œuvre de la politique

La politique de la CEDAW a fait l'objet de changements significatifs au fil des années. En ce qui concerne les institutions, la politique est sous la responsabilité politique et administrative du Service sur le Statut de la Femme (DOSW, bras exécutif de la Commission sur le Statut des Femmes [COSW]). En 1998, un groupe de travail de la CEDAW a été créé, en vertu de l'Ordonnance, afin de favoriser la mise en œuvre de la Convention. Ce groupe de travail était constitué d'élus et de membres des organisations communautaires. Il a été dissous en 2002⁸ et remplacé par le comité de la CEDAW. En 2007, le comité de la CEDAW a disparu et la Commission de la ville sur le Statut de la Femme (COSW) a assumé le contrôle direct de la politique.

⁵ En 2000, l'Ordonnance a été amendée et incorporée au *Code administratif* de la ville.

⁶ Article 12K.4(b).

⁷ Article 12K.4(b)(i)(ii)(iii).

⁸ Article 12K.5(d)(3).



Concernant les actions concrètes, la politique s'est développée à partir des deux grands objectifs fixés dans l'ordonnance : (1) la mise en œuvre d'initiatives urbaines (visant à intégrer les principes des droits de l'Homme dans les actions du gouvernement local) et (2) l'analyse de genre (et plan d'action). Ces deux lignes d'intervention ont été privilégiées de façon différente au cours des dernières années, avec une évolution de la politique qui s'est opérée du secteur public vers le secteur privé. Le développement de l'analyse de genre et de l'impact à l'échelle municipale de la politique de la CEDAW est décrit ci-dessous.

L'analyse de genre

Phase 1 – Élaboration des recommandations pour l'analyse de genre

Le DOSW a engagé SAGE (sigle anglais pour: analyse stratégique pour l'égalité de genre), une société de conseil basée à New York, dans le but de formuler les recommandations pour l'analyse de genre.

Phase 2 – Essai de l'analyse de genre

En 1999, le groupe de travail a testé l'analyse de genre au sein des deux services les plus « différents » de la ville : le service des Travaux publics (un service riche, qui offre des opportunités d'emploi non conventionnelles aux femmes) et le service de Liberté surveillée pour les mineurs (un petit organe habitué à traiter directement avec des jeunes filles).

Phase 3 – Le point culminant de l'analyse de genre

Entre 2000 et 2001, le groupe de travail a effectué l'analyse de genre de quatre services aux caractéristiques mixtes concernant les questions de genre : le service de Liberté surveillée pour Adultes, la commission des Arts, le conseil de Stabilisation des Revenus et le service de l'Environnement.

Phase 4 – Le déclin et la « spécialisation » de l'analyse de genre

En 2003 le groupe de travail s'est dissous et l'administration a changé dans une ambiance de crise économique. Depuis, seul le DOSW a été soumis à l'analyse de genre (2007). Certains départements déjà analysés ont été suivis (service de l'Environnement). Comme les ressources du DOSW sont toujours limitées, le DOSW est passé d'une analyse de genre *top-down* concernant des services entiers à (a) la promotion des meilleures pratiques (issues de l'« ancienne » analyse de genre) et à (b) l'évaluation de programmes spécifiques issus des services visant un impact plus large sur l'institution et son approche des droits des femmes (y compris, par exemple, les politiques de recrutement). Le DOSW s'est aussi chargé de l'analyse de genre des compressions budgétaires des services (depuis 2003) et d'une révision bisannuelle de la démographie des nominations dans les commissions et les conseils de la Ville (depuis 2008) (Ville et Comté de San Francisco DOSW 2010, pp. 8-10).⁹

⁹ Entretien avec Emily M. Murase, directrice exécutive du DOSW, le 16 septembre 2010, San Francisco.





Initiatives à l'échelle urbaine

En tenant compte du fait qu'elles se recoupent partiellement, les deux phases suivantes peuvent être identifiées :

Phase 1 – Élaboration d'études sur l'analyse de genre

Au cours de cette phase initiale, trois initiatives ont été promulguées : une enquête et une étude menées en 2001 par le groupe de travail sur l'équilibre vie privée-travail portant sur les salariés de la Ville ; un rapport de 2003 sur les jeunes filles de San Francisco, qui met en relief la concentration de jeunes filles afro-américaines dans le système de justice des mineurs et les foyers d'accueil; et une brochure sur les stratégies de recrutement pour des postes traditionnellement masculins (Ville et Conseil de San Francisco DOSW 2010, p. 10).

Phase 2 – L'Initiative des Principes d'égalité des genres de San Francisco (PEG)

Depuis 2008, le DOSW s'est fortement engagé pour l'initiative PEG, dans le but de mettre en œuvre sept « principes socialement responsables » sur les femmes dans le secteur privé de l'économie (où travaille la grande majorité des femmes habitant la ville). Les principes ont été élaborés avec Calvert, Ltd., une société du Maryland qui a aussi lancé les Principes pour la Responsabilisation des Femmes en partenariat avec le pacte global des Nations Unies et le Fonds de développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM). Les principes concernent des questions telles que l'emploi des femmes et les conditions de travail, la carrière professionnelle, la sécurité et l'engagement citoyen. Tous ces principes s'appliquent à différents niveaux d'emploi, depuis les cadres supérieurs jusqu'aux travailleurs de la chaîne d'approvisionnement. Les membres du DOSW sont des entreprises situées dans la Baie de San Francisco. Les entreprises sont invitées à effectuer une autoévaluation en ligne sur le site web de la GEP. Dans le cadre d'un accueil très positif de la part des entreprises, le DOSW est en train de sensibiliser les entreprises de la ville à l'idée qu'un traitement équitable des femmes est réellement rentable et bénéfique. Le DOSW organise régulièrement des tables rondes avec le personnel des entreprises travaillant dans différents départements (tel que le département juridique ou celui des ressources humaines).¹⁰

Agents concernés

Les agents responsables de la mise en œuvre de la politique du gouvernement local de San Francisco ont changé au cours des dernières années. Ils incluent les ONG et, notamment, WILD, Amnesty International, la Fondation des Femmes de Californie et *La Casa de las Madres*. Un certain nombre d'entreprises locales se sont aussi impliquées dans l'initiative GEP : Calvert Group, Ltd., Symantec (qui parraine le site web de la PEG), IBM, Charles Schwab et Google.

Bénéficiaires

Tous les citoyens, femmes et minorités, les services de la ville et les entreprises locales.

Processus participatifs mis en œuvre

La participation d'organisations de la société civile a été particulièrement intense au cours des quatre premières années de la politique. Même si les ONG impliquées incluaient des organisations qui n'ont pas comme seul but l'égalité de genre (comme Amnesty International),

¹⁰ Entretien avec Murase. Pour plus d'informations, consultez <http://www.genderprinciples.org/>.



le rôle des activistes féminines a été primordial. Les femmes immigrées et les jeunes ont particulièrement bien répondu à l'approche holistique en matière de droits de l'Homme contenue dans la CEDAW. La contribution des femmes européennes a été cruciale pour diffuser les connaissances du cadre des droits de l'Homme parmi les activistes loc-aux-ales (Grigolo 2008, pp. 3-5). Trois femmes de l'organisation WILD et une d'Amnesty International ont fait partie du groupe de travail de la CEDAW.¹¹

La participation directe a diminué lors de la dissolution du groupe de travail car les organisations de la société civile souhaitaient que l'organe de contrôle de l'Ordonnance reste en dehors du DOSW, malgré la volonté de celui-ci de conserver le groupe de travail en son sein. WILD a donc retiré ses membres de tout organe de mise en œuvre (Grigolo 2008, p. 13).¹² À l'heure actuelle, la participation des ONG à la prise de décision concernant la politique est « coordonnée » par les membres de la COSW, qui sont toutes des femmes issues des organisations de la société civile. Les ONG sont toujours impliquées dans la mise en œuvre des initiatives du DOSW, y compris les initiatives à l'échelle de la ville.

Processus de mise en œuvre de la politique

La politique de la CEDAW, fondée sur l'Ordonnance de la CEDAW, a été gérée sur le plan administratif par le DOSW. Au départ, un membre à plein temps a été engagé pour travailler avec le COSW et le groupe de travail sur la mise en œuvre de la CEDAW (Liebowitz 2007, p. 2). Ultérieurement, la mise en œuvre a été assignée à différents membres du personnel du DOSW. En décembre 2010, le DOSW comptait un effectif de six personnes.¹³

Financement

Le développement de la politique a toujours été financé par le budget municipal, mais son financement a connu de fortes fluctuations. Au cours de la première année de la mise en œuvre de l'Ordonnance, 200 000 dollars ont été alloués, dont 50 000 pour la création d'un outil d'analyse de genre et le salaire d'un employé à plein temps (Liebowitz 2007, p. 2). Le financement a été réduit à cause de la crise économique de 2003.

Principaux résultats et réussites

L'on estime que la politique a eu un impact pratique sur la vie des femmes au sein du gouvernement local et en dehors de celui-ci, allant au-delà de la rhétorique du discours sur les droits. Dans de nombreux cas, la politique a donné davantage d'élan et de légitimité à des politiques déjà planifiées (Liebowitz 2007 ; Grigolo 2008, p. 11). En ce qui concerne l'analyse de genre, certains services, comme celui de l'Environnement, ont obtenu des résultats particulièrement satisfaisants. Ci-dessous nous énumérons les principales réussites de la politique CEDAW, fruit de l'analyse de genre. A l'heure actuelle, il est encore trop tôt pour faire le bilan des résultats concrets de l'initiative de la PEG, dont le suivi devra être fait en vue de futures évaluations.

¹¹ Pour la liste des membres du groupe de travail de la CEDAW et du Comité, cf. Ville et Comté de San Francisco DOSW 2010, p. 13.

¹² Entretien avec Murase.

¹³ Entretien avec Murase.



Sensibilisation aux problèmes des femmes au sein du gouvernement local

Le personnel des services de la ville est beaucoup plus sensibilisé aux questions de genre induites par les activités de leurs départements (Liebowitz 2007, pp. 5-6 ; Grigolo 2008, p. 10). Dans le cadre du processus, les services ont commencé à étudier attentivement les besoins des femmes sur lesquels leurs politiques pouvaient avoir un impact, négatif ou positif. Certains services, comme celui de l'Environnement, ont aussi commencé à contrôler la composition de leurs effectifs en fonction du genre et de la race (Liebowitz 2007, pp. 6-7).

Un plus grand nombre de femmes et un plus grand nombre de politiques favorables aux femmes dans les services

La politique de la CEDAW a eu des impacts concrets sur le nombre de femmes travaillant dans certains services. Dans le cadre d'une politique de recrutement proactif, le service de l'Environnement a augmenté le nombre de femmes et d'employés issus d'ethnies minoritaires, pour atteindre, respectivement, 69% et 39% des 68 salariés en 2009 (DOSW 2010, p. 7). La politique de la CEDAW a aussi légitimé la mise en œuvre des politiques liées aux conditions de travail, comme les programmes d'horaires à la carte, qui ont augmenté la productivité des employés. Le service de Liberté surveillée pour les adultes a mis en œuvre une politique de télétravail qui a aussi augmenté la productivité (Liebowitz 2007, p. 8). Le service des Travaux publics a élargi les langues de ses formations contre le harcèlement sexuel au chinois et à l'espagnol (p. 7).

Les résultats de la politique des services de la ville adressée aux femmes et à leurs besoins

Certains services ont souhaité connaître le nombre de femmes ciblées par leurs services ou le nombre de bénéficiaires de leurs allocations. Le Conseil de Stabilisation des Revenus a commencé à dresser un registre des femmes et des membres de minorités ayant participé à des procédures de conciliation (Liebowitz 2007, p. 8). Le service de l'Environnement a évalué le nombre de femmes occupant des postes de direction dans les organisations financées par le département (pp. 6-7).

Les interventions des services municipaux ont été redéfinies pour satisfaire les besoins des femmes. Le service de la Liberté surveillée pour les mineurs a utilisé l'analyse de genre pour justifier la création de son « Groupe de jeunes filles » (p. 6). Le service de l'Environnement a publié des données en ligne sur les rapports entre l'environnement, le cancer et les femmes (p. 7). La commission des Arts a changé la date du tirage au sort pour l'attribution de petites bourses afin que les personnes ayant des responsabilités d'aide aux soins et les personnes ayant des croyances religieuses spécifiques (religion juive) puissent y participer (p. 6). Le service des Travaux publics a réduit l'espace entre les réverbères dans les rues dans quatre projets visant à augmenter la sécurité des femmes dans certains quartiers (Liebowitz 2007, p. 7 ; Grigolo 2008, p. 11).





Principaux obstacles et défis

La mise en œuvre de la CEDAW doit relever les grands défis suivants :

Manque de personnel, de financement et de formation pour la mise en œuvre et le développement de la CEDAW

Le DOSW ne peut mettre en place que partiellement l'Ordonnance de la CEDAW à cause des contraintes budgétaires, du manque de salariés exclusivement dédiés à cette fin et à la compréhension limitée des implications de l'utilisation des droits de l'Homme pour encadrer toutes les activités de l'agence, comme le DOSW souhaiterait faire (Liebowitz 2007, pp. 13-14).

L'analyse de genre entre passé et futur

L'« ancienne » analyse de genre globale des départements de la Ville a été une composante essentielle de la politique CEDAW et un outil précieux pour orienter les actions de la ville sur des objectifs plus sensibles aux femmes et aux minorités. Cependant, le processus a pris beaucoup de temps aux services municipaux et au DOSW.¹⁴ S'il fallait reprendre cette analyse de genre (en prenant compte des contraintes financières imposées au DOSW et malgré les mérites de la « nouvelle » analyse de genre spécialisée), les contraintes/défis suivants devraient être pris en considération :

- *La politique de l'analyse de genre.* Le fait que le DOSW soit un service municipal et responsable politiquement de l'analyse de genre donne un aspect politique à l'analyse de genre et soulève la question de l'indépendance du DOSW vis-à-vis du reste du gouvernement local. Cette tension a clairement compromis la participation des ONG à la politique (Grigolo 2008, p. 13).
- *Les limites du groupe de travail et du DOSW.* Le groupe de travail et le DOSW n'étaient pas (tout au moins immédiatement) capables de travailler avec certains services du fait d'un manque de connaissance de la culture et du fonctionnement de chaque service. Cela a limité la possibilité de normaliser et, par conséquent, de simplifier l'approche et la mise en œuvre de l'analyse de genre (Grigolo 2008, p. 12).
- *Mise en œuvre irrégulière des différentes dimensions de la politique.* Les services ont mis en place les aspects de la politique liés à l'emploi (dont la collecte de données dans le cadre de la loi) plutôt que ceux liés à l'allocation budgétaire et aux services, essentiellement parce qu'ils sont plus familiarisés avec l'emploi qu'avec d'autres questions issues de l'analyse de genre (Liebowitz 2007, p. 16 ; Grigolo 2008, p. 11).
- *Charge de travail excessive et « turnover » du personnel dans les services de la Ville.* La charge excessive des services limitait dans une certaine mesure leur capacité et leur prédisposition à effectuer une analyse de genre appropriée, y compris la collecte de données. Le renouvellement incessant du personnel empêche parfois le groupe de travail et le DOSW de compter sur une personne de contact stable dans les services pour la réalisation de l'analyse de genre (Grigolo 2008, pp. 11-12).

¹⁴ Entretien avec Murase.





La portée de l'initiative PEG

Quoique l'initiative GEP en soit encore à sa phase initiale, il semble pertinent de souligner le risque que le DOSW, en ciblant essentiellement les grandes entreprises (malgré l'intention affichée d'avoir un impact sur les niveaux inférieurs de l'emploi dans celles-ci), puisse avoir un impact limité sur les femmes et les minorités dans le secteur économique privé au sens large, y compris ceux travaillant en marge et dans les postes mal rémunérés du marché.

Reproduction et transposition de la politique dans d'autres contextes

Les gouvernements locaux souhaitant mettre en œuvre la politique de la CEDAW devraient :

- Se familiariser avec le cadre des droits de l'Homme, éventuellement par le biais de la collaboration d'experts, d'institutions des droits de l'Homme et d'ONG.
- Créer une base juridique (Ordonnance, amendement de la Charte de la Ville) ou, en cas d'absence de compétences légales, cadre politique / discursif (plan, stratégie, etc.) pour la politique.
- Transposer la CEDAW selon les priorités locales mais toujours dans un processus ouvert de participation et de consultation avec les acteurs qui partageront la responsabilité de la mise en œuvre.
- Prouver que le maire soutient ouvertement la politique et pousse les services de la Ville à la respecter.
- Mettre en place des organes dûment financés, avec du personnel qualifié, motivé et formé, responsables de la mise en œuvre.
- Envisager les avantages et les inconvénients de l'établissement d'un organe responsable de la mise en œuvre au sein du gouvernement local ou en dehors de celui-ci et, en tous cas, lui octroyer un statut indépendant.
- Garantir que les autorités municipales et les représentants des ONG pouvant mobiliser des ressources et encourager l'adhésion à la politique, participent à la prise de décision et à la mise en œuvre de la politique.

RÉSUMÉ

Cette politique transpose et met en œuvre à l'échelle locale les droits des femmes tels qu'ils sont définis dans la Convention des Nations unies sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Elle a démarré en 1998 avec l'approbation de ce que l'on appelle l'« Ordonnance CEDAW », et elle est toujours en vigueur. La politique a toujours été financée par le budget municipal et elle a été dirigée, administrée et développée par la commission de la Ville et par le service sur le Statut des Femmes. Au sein du service, deux organes ad hoc ont travaillé à la mise en œuvre de la politique dans le passé : le groupe de travail de la CEDAW (1998-2002) et le Comité de la CEDAW (2003-2007). La politique vise à soutenir les droits des femmes, en ciblant en particulier l'emploi, la violence exercée à l'égard des femmes et des jeunes filles, et les soins de santé. La mise en place a suivi deux voies étroitement liées : (1) la mise en place d'initiatives municipales pour intégrer les droits des femmes dans les actions de la ville et (2) une analyse de genre des services municipaux :





effectifs, budget et services. Les bénéficiaires de la politique sont les femmes, les minorités, le gouvernement local et le secteur privé. Les organisations de la société civile et les entreprises privées se sont impliquées dans la politique. Les ONG ont participé à la formulation et à la mise en œuvre de la politique, notamment au sein du groupe de travail et lorsque l'analyse de genre a été privilégiée. Le secteur privé coopère avec, et soutient financièrement, l'initiative des Principes de l'Égalité des Genres (PEG), visant à mettre en œuvre l'égalité des genre dans le secteur privé.

Cette politique a eu un impact pratique, notamment dans les services de la Ville. Dans une certaine mesure, l'analyse de genre a sensibilisé aux thèmes liés au genre dans les services municipaux, a entraîné des allocations budgétaires qui bénéficient davantage aux femmes que par le passé, et a fait en sorte que les interventions et les actions des services soient plus favorables aux femmes et aux personnes soignantes en général. Il a été prouvé que la politique n'a pas seulement bénéficié aux femmes et aux jeunes filles de différentes origines ethniques et « races », mais aussi aux personnels soignants, aux membres des minorités et à certains groupes religieux. Au fil des années, l'analyse de genre des services de la ville a été intégrée au sein d'initiatives municipales sur les thèmes de l'équilibre entre vie privée et travail, la condition des jeunes filles et le recrutement de femmes à des postes traditionnellement masculins. Depuis 2008, avec l'initiative des Principes d'Égalité des Genres, la politique s'est orientée vers le secteur privé. Les résultats de cette initiative restent encore à évaluer.

Malgré son succès, cette politique a aussi souffert de certaines contraintes essentielles : les compressions budgétaires dues aux crises économiques et le manque de personnel formé et dédié compromettent la capacité du gouvernement local à obtenir une mise en œuvre plus globale dans les secteurs publics et privés. L'analyse de genre a eu plus de succès dans les composantes liées à l'emploi, les services étant habitués à travailler sur ces questions. Il semble peu probable que la mise en œuvre des principes de l'égalité des genres dans le secteur privé et en partenariat avec les grandes entreprises atteindra les femmes et les représentants des minorités qui exercent des emplois mal rémunérés. D'autres gouvernements locaux qui souhaiteraient mettre en œuvre cette politique, devront tenir compte de ces questions, que la politique soit mise en œuvre dans un cadre juridique ou non. En particulier, pour que cette politique soit mise en œuvre de façon efficace, le gouvernement local devra fournir la formation, le personnel et le financement adéquats, outre un soutien politique clair du maire. Il faudra aussi tenir compte des avantages et des inconvénients contextuels de la mise en œuvre par un organe situé au sein ou en dehors du gouvernement local. Les représentants des organisations en mesure de mobiliser des ressources et de mobiliser du soutien envers la politique devraient être présents dans la prise de décision et dans la mise en œuvre.

Pour plus d'informations :

Emily M. Murase, Directrice exécutive

Service de San Francisco sur le Statut des Femmes

Courrier électronique : emily.murase@sfgov.org.

Site web : <http://www.sfgov3.org/index.aspx?page=78>





Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Remerciements et crédits

Ce cas a été étudié et rédigé par le Dr. Michele Grigolo, chercheur postdoctoral FCT du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) en 2010. Le Dr. Grigolo remercie le Dr. Jacqueline Adams de son inestimable collaboration pendant le travail de terrain et l'entretien pour cette étude. Il tient aussi à remercier le personnel de la commission sur le Statut des Femmes et WILD for Human Rights de leur disponibilité et soutien. Cette recherche a fait l'objet d'une aide financière de la Fédération portugaise de Science et Technologie (FCT).

Références bibliographiques

Bardes, B.A., Shelley, M.C. & Schmidt, S.W., 2010, *American Government and Politics Today: The Essentials*. Boston: Wadsworth.

City and County of San Francisco, *Administrative Code*, Chapter 12K.1-6.

City and County of San Francisco, *Board of Supervisors – Does San Francisco have a city council?* <http://sf311.org/index.aspx?page=262> [5 December 2010].

City and County of San Francisco, *Departments and agencies*. <http://sf311.org/index.aspx?page=262> [5 décembre 2010].

City and County of San Francisco DOSW, 2009, *The Status of Women in San Francisco 2009*. http://www.sfgov3.org/ftp/uploadedfiles/dosw/reports/StatusofWomeninSF2009_FINAL_06.05.09.pdf [5 décembre 2010].

City and County of San Francisco DOSW, 2010, *Human Rights in Action: San Francisco's Local Implementation of The United Nations' Women's Treaty*. <http://www.sfgov3.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=314> [2 December 2010].

Grigolo, M., 2008, *The CEDAW Ordinance of San Francisco: Mainstreaming, Translating and Implementing Human Rights*. Paper presented at the Cortona Colloquium 2008 – 'Gender and Citizenship: New and Old Dilemmas, Between Equality and Difference', 7-9 November 2008, Cortona, Italy. http://www.fondazionefeltrinelli.it/dm_0/FF/FeltrinelliCmsPortale/0389.pdf [2 December 2010].



- Grigolo, M., 2009, *Human Rights and the City: Anti-Discrimination Law and Policies in New York and Barcelona*. Doctoral thesis, European University Institute, San Domenico di Fiesole (Florence), Italie.
- Grigolo, M., 2010, Human rights and cities: Barcelona's Office for Non-Discrimination and its work for migrants. *The International Journal of Human Rights*, 14: 894-912.
- Grigolo, M., Forthcoming, Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: Between racial discrimination and migrant rights. *Ethnic and Racial Studies*.
- Ignatieff, M. (ed.), 2005, *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton: Princeton University Press.
- Keating, M., 1991, *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot, Brookfield: Edward Elgar.
- Liebowitz, D., 2007, *Respect, Protect, Fulfill: Raising the Bar on Women's Human Rights*. San Francisco, CA: Women's Institute for Leadership Development for Human Rights. <http://www.depts.drew.edu/psci/Final%20CEDAW%20SF%20Report.pdf> [2 décembre 2010].
- Lozner, S.L., 2004, Diffusion of local regulatory innovations: The San Francisco CEDAW ordinance and the New York City human rights initiatives, *Columbia Law Review*, 104: 768-800.
- 'San Francisco, California', *TheUSAonline.com*. <http://www.theusaonline.com/cities/sanfrancisco.htm> [5 December 2010].
- Soohoo, C., Albisa, C. & Davis, M.F. (eds.), 2009, *Bringing Human Rights Home: A History of Human Rights in the United States* (abridged ed.). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- United Nations General Assembly, 1979, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> [9 décembre 2010].
- U.S. Census Bureau, 2010, *State and County Quick Facts*. <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06/06075.html> [2 décembre 2010].
- Zwingel, S., 2005, From intergovernmental negotiations to (sub)national changes. *International Feminist Journal of Politics*, 7: 400-424.

Entretien

Emily M. Murase, directrice exécutive du DOSW, 16 septembre 2010, San Francisco.