



**L'égalité hommes-femmes au sein
des politiques belges d'aide au
développement: analyse et
perspectives**

(2012)



fps

Sommaire

I. Introduction.....	3
II. L'égalité hommes-femmes, une priorité politique !	3
III. Priorité politique, vous avez dit ?.....	5
IV. Conclusion : pistes de réflexion et d'action.....	7
V. Bibliographie.....	8

Céline Orban

Service Etudes du Secrétariat national

2012

02/515.17.67

Celine.orban@mutsoc.be

L'égalité hommes-femmes au sein des politiques belges d'aide au développement : analyse¹ et perspectives

I. Introduction

La coopération au développement soulève de nombreuses questions et réflexions en termes de genre². En effet, tout projet de développement implique à la fois des hommes et des femmes.

Ces dernières années, l'importance de la prise en compte du genre n'a cessé d'être réaffirmée. Rencontres, accords et conférences internationales se sont multipliées dans ce sens. Car un projet qui ne prend pas en compte les rapports sociaux de sexe peut avoir des effets désastreux pour l'un ou l'autre sexe. L'histoire des « buffles du Népal » en fournit un bon exemple. Dans ce projet, dont le but global était d'améliorer la santé et la situation économique de la population d'une communauté rurale, il s'agissait d'élever des buffles dont le lait aiderait à améliorer la situation nutritionnelle des enfants, d'une part, tandis que sa vente permettrait de scolariser un plus grand nombre d'enfants. Un an après la réalisation du projet, une évaluation a notamment révélé qu'il y avait moins de filles scolarisées qu'auparavant³. A l'analyse, on comprend que le projet a en fait eu pour conséquence une augmentation des tâches assumées par les femmes et les filles obligées, par conséquent, de se retirer du circuit scolaire. Comprendre⁴ et prendre en compte les rapports sociaux de sexe (c'est-à-dire les rôles attribués aux hommes et aux femmes) aurait donc permis d'éviter cela !

Qu'en est-il dans les politiques belges d'aide au développement ? Que font-elles pour l'égalité hommes-femmes ? Comment prennent-elles en compte le genre ? C'est notamment à ces quelques questions que nous allons tenter de répondre dans cette analyse.

II. L'égalité hommes-femmes, une priorité politique !

En Belgique, la mission de coopération au développement est réalisée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD). Elle fait partie du Service Public Fédéral (SPF)

¹ La présente analyse fait suite à une recherche de terrain au sein de la Direction Générale de la Coopération au Développement réalisée dans le cadre d'un mémoire intitulé « Empowerment is (in the) air. Retraduction et mise en œuvre du concept d'empowerment par une agence de développement gouvernementale, la DGD. », Céline Orban, septembre 2011, Université de Liège.

² Le genre s'intéresse aux rapports sociaux de sexe, à leur interaction et met en évidence la construction sociale des rôles féminins et masculins ainsi que la hiérarchie qui marque cette forme de relation. L'approche de genre permet de mettre en lumière les différentes fonctions assurées par les un-es et les autres. (Bereni & al., 2008)

³ L'histoire complète au lien suivant: http://www.cedpa.org/images/pubs-pdfs/gender_french_all.pdf

⁴ En se demandant notamment: Qui fait quoi avec quelles ressources? Qui a accès aux ressources, aux bénéfices et aux possibilités de progrès ? Qui contrôle les ressources, les bénéfices et les possibilités de progrès ?

Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ; les différents SPF formant l'ossature de l'administration fédérale belge. La DGD travaille de concert avec la Coopération technique belge (CTB).

Si la DGD donne les orientations politiques et stratégiques, la CTB quant à elle exécute les projets sur le terrain. Voyons comment ces deux organes mettent en œuvre le genre.

Le discours « officiel » de la coopération gouvernementale belge (à savoir celui des notes de politique générale, notes stratégiques, rapports d'activité, etc.) manifeste une grande volonté politique à propos du genre.

Notons tout d'abord l'existence de la Commission Femmes et Développement (CFD). Créée en 1993, la **CFD** est un organe d'avis sur les questions d'égalité entre les hommes et les femmes au sein des politiques de coopération au développement. Ses missions sont les suivantes : conseiller et interpeller le ministre, émettre des avis et recommandations et exercer un plaidoyer politique. Elle a été mise sur pied afin de soutenir et de renforcer la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la formulation et dans la mise en œuvre de la politique belge de Coopération au développement⁵.

En 1999, avec la loi du 25 mai relative à la coopération internationale belge⁶, l'égalité hommes-femmes devient un thème **transversal** au même titre que l'environnement, l'économie sociale et les droits de l'enfant. Cela signifie que l'égalité des hommes et des femmes doit être prise en compte à tous les niveaux et étapes d'un projet⁷ ou d'un programme⁸ (identification, planification, évaluation, budget, etc.). Progressivement, d'autres thèmes transversaux ont été « ajoutés » (lutte contre le SIDA, etc.), d'autres « supprimés » (économie sociale, etc.). La transversalité de l'égalité hommes-femmes quant à elle a été constamment réaffirmée pour être aujourd'hui, de pair avec l'environnement, l'un des deux **thèmes prioritaires** selon le plan de management pour les années 2011-2013. Cette question de la transversalité a été renforcée par l'adoption de la loi du 12 janvier 2007 dite « Loi *gender mainstreaming*⁹ » qui implique une série d'obligations au niveau politique et administratif (objectifs stratégiques, rapport d'évaluation, statistiques ventilées par sexe, etc.).

La dernière note¹⁰ de politique générale du Ministre de la Coopération au Développement, Paul Magnette, réaffirme les engagements pris : « *La coopération au développement belge est fermement décidé à poursuivre ses efforts et maintenir un part croissante de son budget au soutien des efforts qui contribuent à l'égalité des femmes et des hommes et à l'empowerment des femmes et dans les pays en développement.* »

⁵ Informations disponibles à l'URL suivant : http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/CFD/

⁶ Cette loi régit la coopération au développement en Belgique. Elle définit les orientations, priorités stratégiques et thématiques ainsi les modalités d'action.

⁷ La loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge définit un projet comme étant : « une initiative qui peut notamment prendre la forme d'interventions, de dons, d'aides financières ou de bourses. »

⁸ Elle définit un programme comme suit : « ensemble cohérent d'objectifs à court ou à moyen terme, axé, directement ou indirectement, sur une amélioration structurelle et durable de la position de groupes d'individus et d'individus issus des catégories sociales pauvres des pays partenaires. »

⁹ Disponible à l'URL suivant : http://iqvm-iefh.belgium.be/fr/domaines_action/gender_mainstreaming/legislation/.

¹⁰ La note est disponible à l'URL suivant : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964021.pdf>

Soulignons enfin que la Belgique a souscrit à différents accords européens et internationaux défendant notamment l'égalité hommes-femmes dont le Consensus européen pour le développement¹¹ ainsi que la Déclaration du Millénaire¹².

Dans son discours « officiel » donc, la Belgique manifeste une réelle volonté politique à propos des questions d'égalité hommes-femmes.

III. Priorité politique, vous avez dit ?

Voyons à présent ce que recouvre ce discours. Brièvement, nous allons voir quels sont les moyens mis en œuvre pour concrétiser les engagements susnommés.

N'allons pas par quatre chemins, la volonté politique concernant l'égalité hommes-femmes s'accompagne, en fait, de peu d'actions concrètes. Première constatation : il n'existe **pas de stratégie** pour la mise en œuvre de la politique de genre. Il y a pourtant une note stratégique¹³ « Egalité entre les hommes et les femmes », me direz-vous ! Et en effet, il en existe une. Mais celle-ci n'est soit pas appliquée, soit pas connue des membres de l'administration. De même, elle ne définit pas réellement d'orientations stratégiques (via un plan d'action par exemple). Pour justifier cela, on nous expliquera que l'opérationnalisation est « l'affaire » de la CTB. La DGD définit les programmes, la CTB les met en œuvre. Mais les relations entre les deux organes ne semblent pas aussi fluides. A titre d'exemple, il nous sera confié¹⁴ qu'un thème dit prioritaire à la DGD pourra être considéré comme moins prioritaire à la CTB. Une personne de la CTB d'avancer : « *Même si c'est écrit dans le management plan que le genre est un thème transversal, ici, on ose encore se poser des questions là-dessus : est-ce que c'est vraiment comme ça, il n'a pas voulu dire ça, c'est plus large...* » Qui plus est, suite à une évaluation, il sera dit que les notes stratégiques étaient « inutiles », « non opérationnelles » et qu'elles « finissaient au fond du tiroir » parce qu'elles étaient trop longues... Et il est vrai que, lors de notre investigation, personne ne fit mention de la note stratégique « Egalité des droits et des chances entre hommes et femmes ». Comme si elle n'existait pas...

Deuxième constatation : les **ressources humaines** affectées à la prise en compte du genre sont très **limitées**. Si le mainstreaming implique notamment que chaque gestionnaire de dossier doit être spécialiste du genre, il n'empêche que des experts en la matière sont encore nécessaires

¹¹ Le Consensus européen pour le Développement définit des valeurs, des objectifs, des principes et des engagements communs qui seront mis en pratique par la Commission européenne et par les Etats membres dans leur politique de développement.

¹² La Déclaration du Millénaire est une déclaration officielle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) signée en 2000 à New-York par les Etats membres de l'organisation. Cette déclaration comprend huit objectifs que les Etats se sont engagés à atteindre pour 2015 : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

¹³ Celle-ci est disponible à l'URL suivant : http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note_strategie_gender_tcm313-65610.pdf

¹⁴ Les différents témoignages repris dans l'analyse ont été récoltés lors de notre enquête de terrain lors de laquelle nous avons rencontrés des personnes de la DGD, de la CTB, mais également de la société civile ainsi que des experts indépendants.

pour veiller au grain. Et il y en a ! Deux ! Pour toute l'administration, DGD et CTB incluse. Dur, dur de tout vérifier (projets, programmes, politiques) avec deux têtes et quatre mains...

Le manque de « moyens humains » couplé à l'absence de stratégie a pour conséquence une **intégration relative et « au cas par cas »** du genre. Celle-ci dépendra en effet de la « sensibilité » personnelle des différents gestionnaires de dossiers. Les questions de genre ne seraient plus l'affaire que de quelques personnes fonctionnant en vase-clos. Une personne de l'administration nous dira à ce propos : « *Ce sont toujours les mêmes personnes, en général, des femmes, qui se connaissent, qui travaillent ensemble, qui ont de très bonnes compétences, mais qui travaillent en circuit fermé avec de temps en temps des ouvertures à l'occasion d'un évènement, d'une journée, [...], mais bon le lendemain, chacun retourne chez soi.* » Plusieurs personnes rencontrées qualifieront par conséquent le genre de... **cosmétique**. Il serait certes un thème transversal sur papier, mais il n'y aurait pas de volonté politique derrière ces engagements. On nous confiera même que le genre n'était qu'une « vitrine » qui servirait à masquer des objectifs davantage « économiques » : « *Ça donne bonne conscience par rapport à d'autres intérêts de se battre pour les droits humains dans des pays qu'on exploite.* » Certaines personnes rencontrées dans le cadre de notre recherche n'hésitent pas à dire qu'il y aurait des résistances à accorder davantage d'importance au genre. Ainsi, si l'on peut se réjouir de l'existence de la CFD (présentée ci-dessus), preuve selon l'administration d'une réelle volonté politique, il nous sera confié qu'elle fait l'objet de nombreuses remises en cause émanant de la DGD. Evaluation et budget suspendu¹⁵, voilà qui ne facilite pas le travail...

Face à ce constat, le mainstreaming du genre semble loin d'être acquis. La position marginale des personnes s'occupant des « thématiques sociales » (ces personnes sont généralement des jeunes femmes ayant donc peu de poids et d'influence dans les instances de décision), un manque de volonté politique (pour engager davantage d'expert-es genre notamment), la structure organisationnelle (verticale, ce qui ne favorise pas l'échange et la diffusion d'informations) et l'environnement général seraient autant d'éléments d'explication.

On comprend mieux le peu d'importance que revêtent les questions de genre si l'on replace les agences de développement (la DGD aussi donc) dans leur contexte : elles font face à des contraintes importantes. En effet, les agences de développement sont soumises à des impératifs de dépense, d'efficacité et d'efficience. Comme l'explique Sindzingre, le fonctionnement (bureaucratique) des agences de développement entrerait en contradiction avec les objectifs de long terme qu'elles entendent atteindre : « *[...] les critères internes de performance de la plupart des agences reposent sur le volume des déboursés effectués et le nombre de projets, ce qui est contradictoire avec des objectifs de qualité et de long terme, d'adéquation aux besoins locaux, et également avec les conditionnalités : l'impératif est de décaisser [...]* » (Sindzingre, 2001 : 5-6). Et, l'impératif est bien de décaisser ! Rappelons que les pays européens se sont engagés à consacrer 0.7% de leur PIB à l'aide au développement. Si les fonds augmentent, les ressources humaines quant à elle diminuent. Pour

¹⁵ Les faits relatés ont eu lieu au moment de notre investigation, c'est-à-dire entre mars et juin 2011. Toutefois, nous savons de source sûre que la DGD ne facilite toujours pas le travail de la CFD. A l'heure actuelle en effet, elle ne dispose plus de secrétariat au sein de la DGD.

atteindre les 0.7%, la quantité des déboursments prime donc progressivement sur leur qualité. Une personne de l'administration nous confiera en des termes assez tranchés : « *Il y a des success stories, mais souvent on dépose les médocs sur le tarmac et puis, on se barre. La mission est remplie, l'argent a été dépensé.* » Nous pouvons d'ailleurs lire dans la dernière note de politique générale du Ministre de la Coopération au Développement : « *La norme de 0,7 % conduit à une véritable pression budgétaire, où la question de savoir si le ministre de la coopération au développement dépense suffisamment d'argent prime souvent sur la demande de qualité des résultats et de l'impact sur les dépenses.* » Dans ce contexte, le genre est donc vu comme un « obstacle » aux mouvements d'argent car il demande plus de temps et de travail.

Nous le voyons, le monde de la coopération au développement n'échappe pas aux logiques managériales qui ne voient que par l'atteinte efficace d'objectifs rapides et concrets. Le genre trouve difficilement sa place dans ce cadre et son intégration semble, en conclusion, avoir encore du chemin à parcourir...

IV. Conclusion : pistes de réflexion et d'action

Alors que faire ? Le tant attendu (et c'est un euphémisme) accord gouvernemental conclu en décembre 2011 s'engage à mettre en œuvre la loi gender mainstreaming du 12 janvier 2007. Parfait ! Mais, à y regarder de plus près, seuls quelques chapitres mis à part à la fin des accords apparaissent. Le mainstreaming signifie pourtant que la question de l'égalité soit posée dans toutes les politiques, à tous les niveaux, de manière transversale¹⁶. Un appui politique fort, au-delà des déclarations de bonne intention, est nécessaire. La volonté politique doit venir des hauts responsables ; sans quoi les changements ne seront que sporadiques et ponctuels. Concernant la DGD, cette volonté politique pourrait passer par une meilleure formation des membres de l'administration aux questions de genre ainsi qu'une augmentation du nombre d'expert-es genre. La loi du 12 janvier 2007 est certes complète et reprend la coopération au développement, l'attribution des marchés et subsides, mais ses arrêtés d'application ne sont toujours pas pris, elle est donc sans effet. Sa bonne compréhension et application est une priorité !

¹⁶ Voir à ce propos notre article paru dans le dernier Femmes Plurielles, Françoise Claude, « Une politique d'égalité : on essaie d'y croire ? », mars 2012.

V. Bibliographie

- CFD, 2004, Brochure de présentation des activités, organes et fonctionnement de la Commission
- Claude Françoise, mars 2012, « Une politique d'égalité : on essaie d'y croire ? », Femmes Plurielles.
- DGD, loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge
- DGD, loi *gender mainstreaming* de 2007
- DGD, 2002, Note stratégique « Egalité des droits et des chances entre les hommes et les femmes »
- DGD, Note de politique générale de 2006
- DGD, Note de politique générale de 2008
- DGD, Note de politique générale de 2009
- Magnette Paul, 2011, Note de politique générale : Entreprises publiques, Politique scientifique, Coopération au Développement et Politique des Grandes Villes, Chambre des Représentants de Belgique.
- Sindzingre Alice, 2001, « Gouvernance globale et développement : les politiques européennes de coopération et leurs liens avec les institutions financières internationales. L'exemple de la Banque Mondiale », Note de recherche 05/01, IEE, Université de Montréal, 33p.