

A l'attention des attachés de la DGCI et des responsables de la rédaction des notes stratégiques et géographiques :

Memorandum sur la prise en compte du genre

Parce que la terminologie en vigueur reflète l'évolution des idées et des concepts, il apparaît important de proposer d'emblée quelques définitions des principaux concepts utilisés dans la suite de ce document.

1. Quelques définitions :

Intégration des femmes au développement (IFD) : répond à une approche qui identifie les femmes (ou leur absence) comme un facteur important du point de vue de l'efficacité (ou du peu d'efficacité) des programmes de développement. Elle se traduit par des projets (ou des volets de projets) centrés sur les femmes, en vue d'accroître leurs revenus et leurs capacités à assumer leurs rôles (souvent les rôles traditionnels) et contribuer ainsi à la mobilisation de l'ensemble des ressources humaines pour le développement.

Intégration du genre au développement (IGD) : répond à une approche qui identifie les inégalités, les disparités de pouvoir notamment entre hommes et femmes comme un obstacle ou un frein au développement équitable et à la pleine participation des femmes. Elle se traduit par une analyse de genre, au départ de laquelle se définissent deux types de stratégies : le 'mainstreaming', et les actions positives, en faveur du groupe sous représenté ou défavorisé.

Le 'genre' est un concept qui se réfère à la répartition des rôles masculins et féminins dans une société donnée, à un moment donné ; cette répartition contribue à la construction sociale de la masculinité et la féminité à travers laquelle toute relation humaine est catégorisée. Tandis que la référence au sexe traduit une réalité universelle, la construction sociale du genre est variable dans le temps et dans l'espace. Le genre concerne tout le monde, les hommes et les femmes, et les relations entre eux. Les 'rapports de genre' se réfèrent à la distribution du pouvoir entre les femmes et les hommes dans un contexte donné. La dimension de genre comprend les conditions, les besoins et les priorités, les potentiels et les stratégies des uns et des autres ainsi que l'évolution des rapports de genre tout au long du processus de développement.

'**Analyse de genre**' : l'analyse de genre est un outil qui permet de mettre en valeur les besoins éventuellement différents des femmes et des hommes (notamment en termes d'accès et de contrôle des facteurs de production que sont l'eau, la terre, le capital, les connaissances...), les contraintes et les opportunités spécifiques et les stratégies de survie respectives. Cette analyse inclut celle des 'besoins pratiques' déterminés par les femmes et les hommes en vue d'améliorer leurs conditions de vie et celle de leurs 'intérêts stratégiques', notamment pour améliorer la position des femmes dans la société, et évoluer vers une société plus égalitaire (égalité de droit + égalité de fait).

'**Mainstreaming**' : est une stratégie visant à intégrer systématiquement la dimension du genre dans l'élaboration des politiques de développement, à toutes les étapes de leur mise en œuvre et lors de leur évaluation, afin que les pratiques du développement contribuent à accroître l'égalité, de droit et de fait, entre les femmes et les hommes d'une société. Cette stratégie poursuit un objectif similaire à celui que nous poursuivons en Europe en matière d'emploi, au titre de l'égalité des chances ; elle met l'accent sur les procédures et les modes de faire, qui ont pour effet de favoriser ou non la participation égalitaire des hommes et des femmes.

'**Actions positives**' : est une stratégie complémentaire qui consiste à inscrire au budget d'un programme de développement des actions de discrimination positive en faveur du groupe social sous valorisé, (soit les femmes en général, ou une partie de celles-ci, soit un groupe minoritaire ou encore un groupe non représenté) dans le but de rétablir un équilibre et de contribuer à plus d'égalité entre les hommes et les femmes directement ou indirectement concernés par un programme de développement.

En utilisant la terminologie du cadre logique, on aurait à peu près ceci :

Soit l'objectif général de la Coopération Internationale = le développement durable,
Soit, une des conditions de ce développement durable = l'égalité (de droit et de fait) entre hommes et femmes¹,
=> La logique d'intervention implique de prendre explicitement en compte la dimension du genre, soit au titre d'un objectif spécifique, soit au moins au titre de "résultat attendu".
C'est pourquoi, tout programme de développement doit comporter une stratégie visant à accroître cette égalité de genre ou s'assurer que cette condition sera assumée par d'autres acteurs, en collaboration/coordination avec la CI.

2. En quoi consistent les stratégies d'intégration du genre ?

- Elles procèdent soit de la mise en place d'actions "positives" :
= des actions visant à établir une discrimination positive en faveur d'une partie de la population désavantagée ou sous-représentée,
- Soit de la mise en place de procédures et d'activités visant le "mainstreaming" du genre :
= l'intégration de cette dimension de façon transversale (quel que soit le secteur concerné) et longitudinale (dès la programmation et à toutes les étapes du cycle du projet),
- Soit d'une combinaison de ces deux approches, afin que l'une compense les faiblesses de l'autre : la première présente notamment le risque de recevoir un budget minimal et d'être marginalisée dans l'ensemble du programme ; la seconde présente notamment le risque d'accroître l'invisibilité des inégalités de genre par un effet de dilution. Cette troisième stratégie est donc celle qui est recommandée pour son efficacité.

Suivant la nature du contexte, il peut être nécessaire de prévoir pendant un certain temps des projets spécifiquement en faveur des femmes, afin de leur garantir un accès aux opportunités du développement. Cependant, la prise en compte des femmes, de leurs apports et de leurs spécificités, de manière transversale et longitudinale, dans tous les programmes est plus efficace en termes de développement et susceptible de donner des résultats meilleurs pour l'évolution des relations hommes/femmes. Il faut toutefois éviter la dérive instrumentaliste, qui réduirait la participation des femmes à un moyen de faire agir la coopération au développement de façon plus efficace, ignorant leurs droits à l'égalité et l'expression de leurs priorités propres. In fine, c'est dans des activités communes que les femmes doivent participer à la rédaction des agendas et à la prise de décisions.

La stratégie de "mainstreaming" ne se résume pas à l'insertion d'un programme pour femmes dans les formes actuelles de développement. Cette stratégie vise à permettre aux femmes de participer aux décisions sur la forme du développement. Elles doivent avoir une prise sur les agendas émanant de leurs propres expériences, émotions et visions. Pas de participation automatique des femmes dans le statu quo mais une révision des relations actuelles en intégrant les questions qui sont à l'agenda politique des femmes. (ce qui implique de savoir quels sont les enjeux, à un moment donné, dans un pays donné, et de les citer dans la description du contexte, qui précède et justifie la proposition de stratégie de coopération).

Il s'agit de replacer l'égalité en tête de l'agenda politique pour éviter le statu quo dans des rapports de subordination et de domination qui caractérisent les relations entre hommes et femmes dans toutes les sociétés du monde. Sans nier les différences, la pleine reconnaissance de l'égalité des droits des femmes permet une vision nouvelle de la société et donc du développement.

Et en pratique, comment s'y prendre ?

¹ Cfr note de politique AGCD, août 1998, intitulée "l'égalité entre hommes et femmes, condition d'un développement durable"

1. Utiliser une terminologie appropriée :

Exprimer la dimension du genre dans des formulations telle que "la problématique de la femme" est inadéquat : on passe à côté de la diversité des expériences et des visions des femmes. [Les femmes sont aussi très diverses par leur âge, leur origine sociale ou géographique.] Il n'y a pas de modèle de femmes, ni de femmes modèles. La dimension du genre porte davantage sur les relations et les inégalités entre hommes et femmes que sur les femmes uniquement.

2. Effectuer une analyse de genre

(ou collecter les analyses récentes effectuées par d'autres organismes, bailleurs de fonds ou ONG spécialisées et les consolider).

Plutôt que de consacrer un chapitre ou quelques paragraphes à la situation des femmes dans un pays ou dans un secteur d'intervention de la coopération belge, il est nécessaire, plus adéquat et plus opérationnel d'identifier les contraintes et/ou les opportunités spécifiques qui se présentent aux hommes et aux femmes de ce pays quel que soit le secteur concerné.

La CFD recommande l'élaboration d'un rapport complet sur la situation des femmes dans chaque pays de concentration. Un tel rapport mettrait en lumière les conditions de vie des femmes, leurs droits et leur statut légal, l'accès qu'elles ont et le contrôle qu'elles détiennent sur des ressources comme la terre, les moyens de production, les crédits, l'éducation, les possibilités qu'elles ont d'exercer pleinement leur citoyenneté, etc.

Les éléments clés de ce rapport, les points critiques et les priorités qui en découlent du point de vue développement devraient être intégrés dans chaque note géographique, bien que ceci ne soit pas formellement prescrit.

Lorsque les délais ne permettent plus d'en faire davantage, il faudrait au minimum et pour un premier temps que les notes géographiques fassent référence à la situation actuelle des rapports de genre et, le cas échéant, aux enjeux et à la nature des débats en cours sur des questions liées à l'égalité homme-femme dans le pays concerné, qu'ils indiquent les principaux acteurs en présence (Etat, société civile) et les modalités de leur participation dans la stratégie de coopération proposée.

3. Soutenir une démarche participative et la capacité d'affirmation de soi (**empowerment**)

La participation des populations du Sud passe souvent par un renforcement de leurs capacités à prendre en charge les orientations du développement. Par ce renforcement (empowerment sur le plan politique, économique et social), tant les femmes que les hommes peuvent décider de leur propre corps et vie. Pour cela, les organisations et mouvements qui adoptent une approche genre et contribuent à faire entendre les voix locales dans les forums internationaux doivent être soutenus. Le renforcement institutionnel des capacités dans le Sud implique alors également que des formations spécifiques en genre seraient dirigées vers les hommes.

4. S'appuyer sur la dynamique du temps (**approche longitudinale**):

Au contraire de la différenciation sexuelle, celle du genre varie suivant les cultures et suivant les époques. La référence à l'évolution de la répartition des rôles masculins et féminins dans une société donnée est éclairante sur l'évolution de la qualité de vie au sein de cette société ; elle peut être un élément appréciable pour l'analyse du contexte social et l'élaboration d'indicateurs.

En effet, le **mainstreaming** implique que la dimension du genre soit présente à chacune des phases de la gestion des programmes de développement :

- dans l'analyse sociale du contexte, qui précède les interventions (programmation),
- dans l'identification des besoins pratiques et stratégiques², respectivement des femmes et des hommes (identification),

² Trop souvent, les intérêts stratégiques des femmes ne sont identifiés que pendant l'exécution du projet.

- dans le choix des stratégies (p.ex. choix d'actions communes ou spécifiques), des méthodes (de consultation, de mise en œuvre) et des moyens, et dans le choix des critères d'évaluation (formulation).
- dans les évaluations, l'impact d'une intervention sur les relations et les inégalités entre les femmes et les hommes doit être systématiquement intégré et pour ce faire des indicateurs sexo-spécifiques doivent être prévus dès la formulation du projet (évaluation).

3. Quels moyens utiliser et comment ?

• De l'utilisation des Méthodes :

Le recours aux méthodes participatives est un bon moyen de favoriser la prise en compte des intérêts éventuellement divergents de différents sous groupes, notamment des hommes et des femmes, à condition toutefois que le groupe le moins valorisé soit représenté par au moins un tiers des participants ; au-dessous de ce quota, l'expérience montre que la participation au processus de décision est rarement suivie d'effets positifs en faveur d'une plus grande égalité. C'est pourquoi, il apparaît urgent d'établir des mécanismes systématisant une représentation paritaire des femmes et des hommes (càd renforcer la présence des femmes) dans les lieux d'élaboration et de décision des projets et programmes soutenus par la coopération internationale belge, comme par exemple, les commissions mixtes, les PRSP (ou d'autres exercices multi-bailleurs de programmation), les séminaires Pipo et les autres méthodes (MARF, etc.) faisant appel à la participation de la société civile ou de ses représentants.

• De l'utilisation des ressources humaines :

Il convient d'être vigilant par rapport aux exercices faussement participatifs (car la volonté politique n'y est qu'en apparence) et par rapport à la présence de 'femmes alibi', non qualifiées ou minoritaires et dont la présence ne sert que de caution morale ou de façade. C'est pourquoi, les attachés de la DGCI devraient pouvoir faire appel à des ressources locales en matière de genre, qui les aideraient notamment à discerner les éventuels conflits ou confluences d'intérêt susceptibles de fausser le 'jeu démocratique' au profit d'un clan ou d'un groupe différent du groupe cible, voire de spolier une partie de celui-ci, -femmes ou hommes- des retombées qu'ils/elles seraient en droit d'attendre de l'intervention de la Belgique.

Par ailleurs, une experte supplémentaire est recrutée au sein de la "cellule Femmes et développement" de la DGCI³, notamment pour appuyer l'intégration du genre dans les notes stratégiques.

• De l'adaptation des procédures de suivi et de l'utilisation d'indicateurs adaptés :

Il est utile de créer ou d'adapter des procédures de suivi des engagements de la Belgique pour l'avancement de l'égalité homme femme. Les processus en cours dans chaque pays (y inclus le nôtre) pour le suivi de la mise en œuvre de la Plate forme d'Action (PFA) issue de la Conférence de Pékin en 1995 offrent une base de référence commune et structurée. La PFA a dégagé 12 domaines prioritaires pour l'égalité entre hommes et femmes, par rapport auxquels une série d'indicateurs vous sont proposés ici, en annexe, à titre indicatif⁴. Ils peuvent être utilisés tantôt pour l'analyse du contexte, tantôt pour le suivi des engagements ou pour apprécier l'impact des mesures prises.

Au niveau des programmes particuliers, il est important d'intégrer des indicateurs (souvent qualitatifs) permettant d'apprécier leur impact sur les relations de genre ainsi que d'analyser l'efficacité des moyens mis en œuvre par rapport à l'objectif d'égalité. Pour que cela soit possible, il est impératif que

³ Leen de Bekker, Marion van Offelen, DGCI - bureau 524, Tel: 32 2 519 05 26, Fax: 32 2 519 06 83.

La cellule F&D assure entre autres le secrétariat de la Commission Femmes et Développement, et tout courrier peut lui être adressé.

⁴ Si les indicateurs proposés en annexe sont le plus souvent focalisés sur la situation particulière des femmes, il est aussi nécessaire de désagréger suivant le sexe les indicateurs normalement utilisés au cours du cycle du projet.

cet objectif soit explicitement annoncé (sinon comme objectif spécifique, au moins au niveau des résultats attendus).

Enfin, des indicateurs 'sexo-spécifiques', c'est à dire qu'ils servent à mesurer l'évolution des écarts entre la situation des femmes et des hommes dans un pays donné, sont disponibles pour la plupart des pays et largement diffusés, notamment dans le dernier rapport de UNIFEM.

• **De l'allocation de moyens financiers substantiels :**

Il importe en premier lieu de déceler et d'apprécier l'existence, l'intensité et les vecteurs d'une volonté politique nationale de rééquilibrer les rapports de genre. Chaque pays a ses particularités historiques et culturelles et ses difficultés économiques (et politiques) d'un côté, ses engagements en faveur des droits humains, et notamment de l'égalité, de l'autre côté et il lui faut faire des choix en matière d'allocation de ressources. La Coopération Internationale peut si elle le juge utile soutenir de façon substantielle les forces progressistes d'un pays, qui luttent pour plus d'égalité entre les hommes et les femmes, soit à l'intérieur de l'État, soit au sein de la société civile.

Le mainstreaming de genre demande un engagement financier sérieux. Les moyens alloués doivent être suffisants pour couvrir de manière effective l'intégration du genre dans les pays partenaires et en Belgique, à savoir dans :

- Les politiques, les stratégies nationales et les programmes de développement
- Les programmes d'éducation au développement
- La formation du personnel de l'administration et ses procédures internes.

Par rapport à ce dernier point, les attachés peuvent s'ils en voient l'utilité, demander que des formations auxquelles ils puissent avoir accès (de même éventuellement que leurs partenaires) soient organisées ou facilitées (accès à des formations organisées sur place par des organismes spécialisés) par la Coopération internationale.

Ces formations seraient notamment l'occasion de se familiariser avec un certain nombre d'outils existant (et éventuellement utilisés par d'autres dans le même pays) pour faciliter la prise en compte et le suivi de l'intégration du genre au processus de développement national.