



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement

# Un chemin difficile vers l'égalité

## Évaluation du Genre et Développement dans la Coopération belge

### Synthèse

Indonésie - AFP/BelgaImage



Service de l'Évaluation  
spéciale de la Coopération  
belge au développement

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**



# Introduction

Au cours des dernières décennies, un cadre normatif assez solide en matière d'égalité des genres a été mis en place au niveau international, européen et belge. Ce cadre repose sur une série de résolutions et de textes de lois importants. Une grande panoplie de mesures, procédures, instruments,... a parallèlement été élaborée en vue de sa mise en pratique. Grâce à lui, l'égalité des genres est devenue une composante de la politique de développement de quasiment tous les acteurs du développement. Malgré cela, des études menées sur les effets de l'intégration du genre révèlent que les résultats de ces efforts restent, pour l'heure, assez décevants. En outre, les tentatives visant à le traduire en réalisations concrètes se sont heurtées à des résistances croissantes ces dernières années. **Il existe donc un fossé important entre la politique et sa mise en pratique effective.** La coopération au développement dans son ensemble a beaucoup de mal à contribuer de façon durable à

une amélioration des relations entre les genres.

La Belgique n'échappe pas à cette règle. Ainsi cette évaluation conclut que la **coopération belge au développement, de manière générale, n'est pas parvenue jusqu'à présent à apporter une contribution substantielle à l'égalité des genres.** Les quelques résultats obtenus semblent résulter, dans la plupart des cas, de situations temporaires et fortuites mises en place à l'initiative de personnes individuelles motivées. Seul un nombre réduit d'organisations impliquées dans la coopération belge parvient, de façon structurelle et constante, à intégrer le genre de telle sorte qu'une contribution significative soit apportée au renforcement de l'égalité des genres. Globalement, toutefois, l'importance et l'intensité des efforts fournis et des résultats qui en découlent ne sont pas à la mesure de l'ampleur des problèmes qui se posent au Sud en matière de genre, et qui affectent principalement les femmes.

Cette évaluation thématique et stratégique a été réalisée par South Research, l'IOB (Université d'Anvers) et une consultante indépendante. L'évaluation a pour objet l'intégration de la dimension du genre dans la coopération belge au développement, qui a pour but de renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes et d'améliorer la position des femmes. La note stratégique «Égalité des droits et des chances pour les femmes et les hommes» (2002) a constitué la principale référence pour cette évaluation. Les objectifs de l'évaluation sont les suivants: **(1) rendre compte des résultats, (2) tirer les leçons du passé pour faire mieux à l'avenir et (3) formuler des recommandations motivées.** Les recommandations devraient permettre ensuite de mieux intégrer la dimension du genre dans les politiques et les stratégies, en veillant à prendre en compte les développements internationaux. L'évaluation couvre la période entre 2002 – 2011. Dans la pratique, les années 2012 et 2013 ont également été prises en considération.

## Quelques concepts utilisés

### Women in Development (WID)

L'approche «*Women in Development*» (WID) souligne la contribution des femmes au développement et est axée avant tout sur l'efficacité et la lutte contre la pauvreté. Elle vise à intégrer les femmes dans le processus de développement et explique l'inégalité entre hommes et femmes avant tout par la pauvreté; cette approche vise par conséquent à réduire la pauvreté par une meilleure intégration des femmes dans le processus économique et un meilleur accès aux moyens

de production. Cette approche, toutefois, vise surtout à intégrer les femmes dans des stratégies et des objectifs déjà établis, sans accorder beaucoup d'attention aux perceptions et aux priorités de celles-ci. Dès lors, les projets WID sont principalement axés sur les besoins pratiques qui permettent aux femmes de remplir plus facilement leurs rôles traditionnels. L'approche WID est centrée exclusivement sur les femmes et ignore l'importance des relations de genre sous-jacentes pour expliquer l'inégalité entre hommes et femmes.

## Gender and Development (GAD)

L'approche « *Gender and Development* » (GAD) met en exergue l'importance du « genre » en tant que construction socioculturelle qui détermine les besoins, les droits, les devoirs et les opportunités des hommes et des femmes. C'est cette construction sociale qui est perçue comme la principale cause de l'inégalité entre hommes et femmes. L'approche GAD part dès lors de l'idée selon laquelle les interventions, dans tous les domaines thématiques et à tous les niveaux (global, macro, méso et micro), sont influencées par les caractéristiques structurelles existantes (comme le genre) dans les sociétés. Les interventions ne sont donc pas mises en œuvre dans un vide social et leur degré d'efficacité et d'efficience est déterminé, entre autres, par les structures et institutions sous-jacentes qui influencent les relations humaines. À l'inverse, on considère que toutes les interventions ont potentiellement une influence sur les relations de genre (et autres). Si ces influences réciproques ne sont pas prises en compte, il existe un grand risque que les interventions agrandissent les inégalités entre hommes et femmes.

## L'empowerment des femmes

Ce processus vise, entre autres, l'autonomisation des femmes. C'est un processus d'acquisition « de pouvoirs » au niveau individuel et collectif. Il désigne la capacité d'agir de façon autonome, la capacité à faire des choix et à prendre des décisions pour sa vie et sa société. C'est un processus qui combine plusieurs éléments, à savoir, le pouvoir intérieur

(l'image de soi, la confiance en soi), le pouvoir économique, le pouvoir intellectuel (les connaissances et la capacité d'être critique), le pouvoir social et politique.

## Gender Mainstreaming

Le « *Gender Mainstreaming* » est une stratégie visant l'intégration systématique du genre dans l'élaboration des politiques de développement, à toutes les étapes de leur mise en œuvre et lors de leur évaluation dans le but d'atteindre l'égalité entre les genres. La notion de « mainstreaming » (littéralement : intégration dans le courant dominant) s'est imposée à la fin des années 80, lorsqu'il est apparu que les efforts menés jusque-là restaient superficiels et s'attaquaient plus aux symptômes qu'aux causes des problèmes. C'est pourquoi il était nécessaire de mettre en place une stratégie qui permette d'aborder les aspects structurels et systémiques de l'inégalité de genre. En d'autres termes, le genre devait faire partie du courant dominant (« mainstream ») des interventions en matière de développement ; il devait donc être mis au centre et non traité comme un élément accessoire. L'égalité des genres ne pouvait être atteinte qu'à cette seule condition.

Intégrer l'égalité hommes-femmes consiste à tenir compte des implications spécifiques pour les femmes et les hommes de tout type d'action, notamment en matière de législation, de choix politiques ou de programmation, quel que soit le domaine ou le niveau. C'est une stratégie visant à identifier les besoins et les expériences des femmes et des hommes pour les intégrer à part entière dans



la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des orientations et des choix dans toutes les sphères de la politique, de l'économie et des rapports sociaux au bénéfice égal des hommes et des femmes de façon à ne pas perpétuer l'inégalité.

### L'approche à deux voies : « *gender mainstreaming* » et actions spécifiques

Dans le cadre de la relation d'influence réciproque existant entre « genre » et « développement » est apparue la nécessité d'intégrer la dimension du genre à travers les différentes phases (diagnostic, planification, budgétisation, implémentation, monitoring et évaluation) du cycle de développement et de tous les types d'interventions à chaque niveau. Dans les directives OCDE/DAC (1999), il est spécifié qu'une stra-

tégie de « *gender mainstreaming* » comporte deux volets :

- l'intégration des aspects liés au genre dans l'analyse et la formulation de chaque politique, programme et projet. C'est ce qu'on appelle *l'integrationist approach*, qui vise à intégrer le genre dans les paradigmes de développement existants, notamment en intégrant les questions de genre dans un large éventail de secteurs, sans vouloir pour autant influencer l'agenda du développement ;
- des initiatives visant à permettre aux femmes comme aux hommes de formuler et d'exprimer leurs convictions et de participer au processus décisionnel pour l'ensemble des questions de développement. C'est ce qu'on appelle *l'agenda-setting approach*, qui vise à modifier l'agenda du développement.

L'évaluation utilise le terme «gender mainstreaming» en faisant référence aux deux aspects. Les évaluateurs suivent donc la définition de l'OCDE/DAC, qui constitue la référence dans la coopération au développement mais qui ne correspond pas nécessairement à celle qui est suivie au sein des pouvoirs publics belges. Outre le «**gender mainstreaming**» (avec ses deux volets), une deuxième piste est indispensable pour parvenir à plus d'égalité entre hommes et femmes : les actions dites spécifiques (ou positives) axées spécifiquement sur des changements dans les structures et relations de genre. Ce genre d'action est crucial dans des situations qui sont régies par des normes de genre solidement établies. Ces actions peuvent viser aussi bien les hommes que les femmes ou les institutions. La combinaison du «*gender mainstreaming*» (avec ses deux volets) et d'actions spécifiques est souvent désignée par l'expression «**approche à deux voies en vue de l'égalité des genres**». Ces deux voies se complètent et visent, l'une comme l'autre, à favoriser l'autonomisation, l'*empowerment* des femmes.

# Approche méthodologique

L'évaluation englobe la quasi-totalité de la coopération belge : seules quelques modalités spécifiques de l'aide n'ont pas été prises en compte.

Dans un premier temps, les évaluateurs ont consulté la banque de données ODA. Cette base de données a été créée par la Direction générale de la Coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD). Elle réunit les données de la coopération belge au développement dans son ensemble. En ce qui concerne les interventions du Service fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, ce sont les gestionnaires de dossier qui encodent et actualisent la banque de données. Les interventions sont encodées selon, entre autres, un marqueur politique genre. Afin de pouvoir déterminer les progrès réalisés en matière de prise en compte de la dimension

Genre au sein de ses activités, la DGD a décidé d'utiliser le système de notification du genre, utilisée internationalement et appelé Gender Policy Marker. Celui-ci se compose d'un système de notification à 3 valeurs :

## Valeur 2

*Il s'agit d'une intervention dont l'objectif principal est l'égalité entre les femmes et les hommes.*

## Valeur 1

*Il s'agit d'une intervention qui contribue à l'égalité hommes/femmes (objectif significatif) mais dont l'objectif principal n'est pas l'égalité hommes/femmes.*

## Valeur 0

*Il s'agit d'une activité non orientée vers l'objectif d'égalité hommes/femmes.*

Partant de cette base de données, les évaluateurs ont établi **un inventaire descriptif** par pays, secteur et canal de coopération de 17,575 interventions éligibles au titre de l'Aide publique au développement (APD), financées par l'Etat fédéral belge (à l'exception des prêts d'Etat à Etat) entre 2002 et 2012. De cet inventaire, il ressort que 36% des interventions ne sont pas marquées. Parmi les interventions marquées 9,5% a une valeur G-2 (5,3% des dépenses), 37,3% a une valeur G-1 (47,7% des dépenses) et 53,2% a une valeur G-0 (47,0% des dépenses).

Sur base de cet inventaire, **50 interventions représentatives ont été sélectionnées** afin d'être examinées plus en détail. Parmi les 50 interventions - situées dans cinq pays : Bénin, Bolivie, République Démocratique du Congo, Maroc et Vietnam - 35 ont été visitées sur le terrain. Les 15

autres - situées dans les Territoires palestiniens, le Niger, le Rwanda et le Pérou, et portant sur d'autres formes d'appuis (par exemple des programmes thématiques mondiaux) - ont été analysées via une étude documentaire approfondie complétée par quelques interviews. Pour les 35 interventions, l'ensemble du cycle d'intervention a été analysé, en considérant également le cadre élargi (dialogue politique avec le pays partenaire, dialogue politique entre les acteurs indirects et la DGD et entre les acteurs indirects et leurs partenaires dans le Sud, ...).

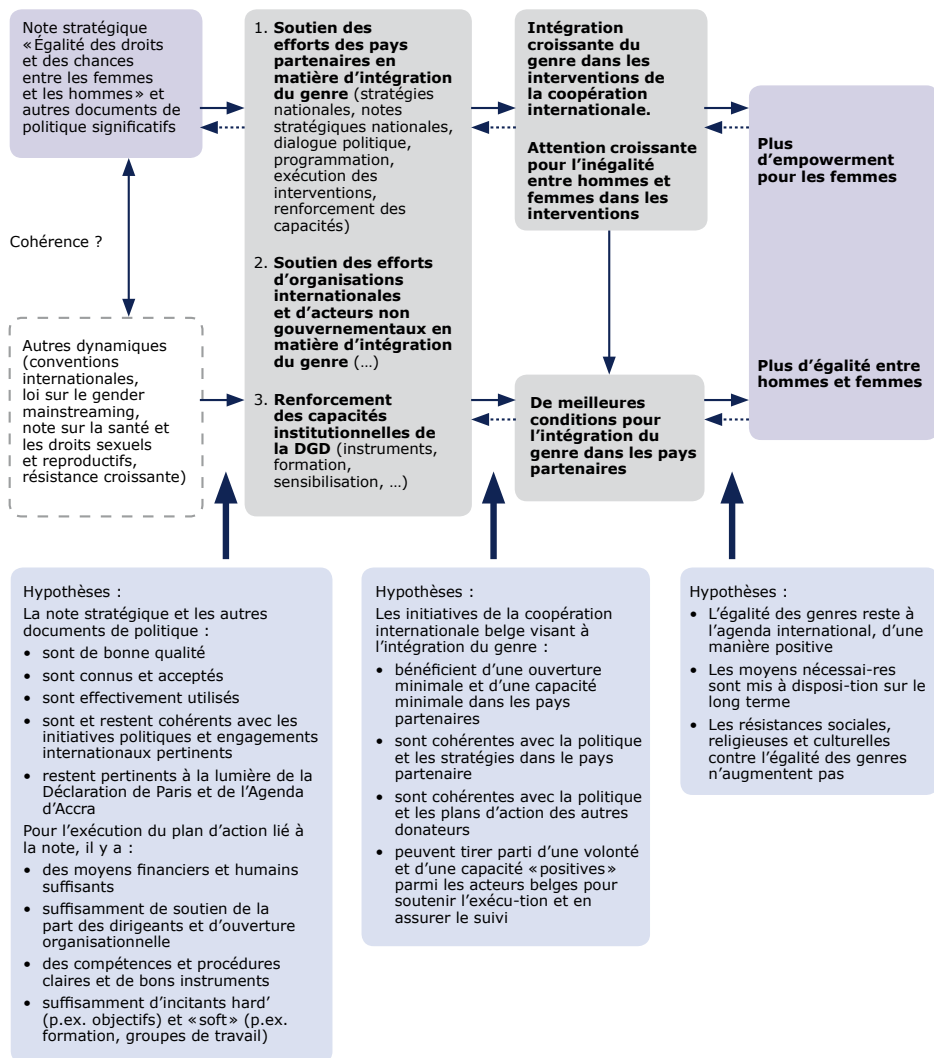
L'évaluation, comme bon nombre d'exercices de cette nature, s'est trouvée confrontée à des défis et limites méthodologiques conduisant à la nécessité de trouver un équilibre entre les exigences de rigueur évaluative et les moyens disponibles.



# Théorie du changement

Partant de la « Note stratégique Égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes » de 2002, les évaluateurs ont élaboré une théorie du changement (*Theory of Change*) qui a servi de base à l'élaboration d'un cadre évaluatif :

Figure 1. Représentation schématique de la théorie du changement en matière de « genre et développement ».





# Cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation est constitué de huit questions d'évaluation. Ces questions ont été complétées par des critères de jugement et des indicateurs. Les évaluateurs ont également élaboré une série de questions explicatives qui ont permis de détecter les facteurs sous-jacents de certaines constatations. Bon nombre de ces « questions explicatives » ont pu, par ailleurs, être mises en relation avec les hypothèses reprises dans le schéma de la théorie du changement.

## **Question d'évaluation 1 :**

*Dans quelle mesure la note stratégique est-elle apparue pertinente, notamment à la lumière des développements dans le contexte international ?*

## **Question d'évaluation 2 :**

*Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle intégré le genre de manière cohérente ?*

## **Question d'évaluation 3 :**

*Dans quelle mesure et avec quels résultats la direction générale de la coopération belge a-t-elle intégré le genre et à tous les niveaux de la coopération et a-t-elle, dans ce cadre, mis en application le plan d'action de la note stratégique « Égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes » ?*

## **Question d'évaluation 4 :**

*Dans quelle mesure l'aide belge aux institutions publiques centralisées et décentralisées, aux organisations de base de la société civile, aux organisations professionnelles et au secteur privé a-t-elle contribué à l'égalité des genres et à l'empowerment des femmes (y compris la réalisation du MDG 3) et à la réduction et la prévention de la violence à l'égard des femmes ?*

## **Question d'évaluation 5 :**

*Dans quelle mesure la coopération belge disposait-elle d'un engagement suffisant pour exécuter la note stratégique "Égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes" et la stratégie Genre et Développement (G&D) en général et a-t-elle utilisé ses moyens de manière efficiente ?*

## **Question d'évaluation 6 :**

*Dans quelle mesure les effets des résultats de la coopération belge dans le domaine GAD sont-ils durables ?*

## **Question d'évaluation 7 :**

*Dans quelle mesure le Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU s'est-il avéré efficace ?*

## **Question d'évaluation 8 :**

*Quels sont les résultats inattendus à long terme des interventions dans le cadre de l'APD belge axées sur l'égalité des genres (Gender Policy Marker valeurs 1 et 2) ?*

# Conclusions

---

À l'analyse, il apparaît que **bon nombre d'initiatives souvent louables n'ont guère produit de résultats au final en termes d'amélioration de l'égalité femmes-hommes**. Malgré l'existence d'un cadre légal et politique adéquat, l'absence d'une base de soutien social solide – ici et dans le Sud – constitue un sérieux obstacle aux efforts visant l'égalité des genres. Ainsi de nombreuses initiatives butent sur des résistances explicites et implicites au sein des organisations de développement, formées à l'image de la société dont elles font partie. Ce constat s'applique à tous les niveaux et tous les échelons de la coopération au développement belge. Pour pouvoir contrer efficacement ces résistances, une série de conditions initiales doivent être remplies (connaissance suffisante et acceptation de la note stratégique, moyens suffisants, incitants suffisants, soutien sans équivoque de la direction), ce qui n'est le cas que de façon sporadique dans la coopération belge. Quelles que soient leurs qualités intrinsèques et leur pertinence, les nombreux instruments, procédures, outils... qui ont été élaborés ne peuvent conduire à des résultats durables que s'ils peuvent se déployer dans un environnement qui entend faire de l'égalité des genres une priorité politique.

Un autre frein est lié à **la difficulté de comprendre le concept de «gender mainstreaming»**. Il arrive souvent que les stratégies Genre et Développement (G&D) développées par la coopération belge

soient réduites, dans les faits, à des coquilles vides ce qui aboutit à une «évaporation» ou «dilution» des idées. Elles n'ont pas ou peu d'effets sur les inégalités de genre dans le Sud. Un exemple marquant de cette «dilution des idées» est le fait de traiter le genre en tant que thème transversal. Lorsqu'on aborde le genre de cette manière, on l'isole de fait en le dissociant de son but ultime, à savoir l'égalité des genres et l'équité. On perd alors de vue que le «gender mainstreaming» n'est ni un simple thème ni un secteur mais une approche holistique visant un changement profond et durable dans les relations entre les genres.

Si la coopération belge, prise dans sa globalité, n'a pas suffisamment contribué jusqu'ici à l'égalité des genres, cela ne signifie pas pour autant qu'aucun progrès n'a été enregistré sur le terrain. **Les résultats des projets dans des secteurs comme l'éducation, la santé et le développement économique semblent générer, dans certains cas, des effets sur le plan de l'égalité des genres**, même s'il n'est pas question de «gender mainstreaming». Les projets performants sur le plan technique dans ces domaines contribuent souvent à combler certains besoins pratiques des femmes et des filles. Les projets sur le plan économique semblent les plus à même d'induire des changements dans les relations entre les genres. Les femmes qui réussissent à accroître leur production et/ou leurs revenus sortent souvent, grâce à ces activités, du cadre dans lequel elles



évoluaient – volontairement ou non – auparavant. Leur réussite économique enclenche une situation dans laquelle divers éléments interagissent : une confiance en soi et une image de soi renforcées, un renforcement de la position dans le ménage et la communauté, un pouvoir d’initiative accru. Ces facteurs débouchent souvent sur le développement de talents jusqu’alors sous-exploités. Mais le fait qu’une attention insuffisante soit portée au genre dans ce type de pro-

jets entraîne souvent aussi des défis supplémentaires, comme une augmentation de la charge de travail des femmes.

Bon nombre de projets, toutefois, ne profitent pas de l’occasion qui leur est donnée **d’associer plus largement la satisfaction de besoins pratiques à un agenda stratégique qui s’attache à la transformation des relations entre les genres.**

# RECOMMANDATIONS

## Recommandations générales

*L'évaluation a formulé huit recommandations générales qui concernent principalement le cadre global dans lequel les initiatives en matière de genre et de «gender mainstreaming» doivent être déployées. Elles s'appliquent dans une large mesure à tous les acteurs concernés et détermineront pour une bonne part la pertinence, l'efficacité et la durabilité des recommandations plus opérationnelles.*

Les recommandations, qui peuvent servir de fil conducteur pour l'actualisation et l'adaptation de la note stratégique, portent sur :

### **1** *la nécessité d'un engagement politique et institutionnel clair qui soit à la fois pragmatique et ambitieux.*

La Belgique optera de préférence, à cet égard, pour des actions délimitées mais réalisables sur le plan institutionnel, en s'inspirant éventuellement d'autres petits pays donateurs (comme la Suède) considérés, sur le plan international, comme des porte-drapeaux en matière de promotion de l'égalité des genres. Cet engagement politique et institutionnel doit être partagé par tous, à tous les niveaux, au sein des organisations concernées, de sorte que chacun perçoive l'égalité des genres comme une tâche faisant partie intrinsèque de ses attributions et dont il assume la responsabilité. L'adaptation de la loi sur la coopération au développement (dans laquelle le genre ne serait plus traité comme un thème transversal) peut constituer à cet égard un signal politique fort et important ;

### **2** *une correction des erreurs d'interprétation existantes en ce qui concerne le «gender mainstreaming».*

Dans ce cadre, il est important que les efforts en matière de «mainstreaming» soient clairement reliés au but final de l'égalité des genres et de l'«empowerment» et soient suivis et évalués sur cette base. En d'autres termes, le genre et le «gender mainstreaming» ne peuvent être dissociés du but ultime, à savoir l'égalité des genres, et doivent dès lors faire partie intégrante de l'épine dorsale de la coopération belge ;

### **3** *une confirmation de l'approche à deux voies déjà présente dans la note stratégique ;*

à savoir des actions spécifiques axées tant sur les femmes que sur les hommes, combinées au «gender mainstreaming» tel qu'il est défini dans la recommandation 2. Cette approche doit former une ligne de conduite essentielle pour l'élaboration de stratégies concrètes, ceci en recherchant attentivement les complémentarités et les synergies lors du déploiement des deux voies ;

#### **4** *la nécessité de fixer des priorités claires (au niveau de la coopération dans son ensemble et/ou par pays) dans le domaine étendu du genre et du «gender mainstreaming».*

Ceci devrait permettre de garantir plus de profondeur et de qualité et donner un contenu concret à la responsabilité (voir la recommandation 1);

---

#### **5** *la nécessité de concevoir l'intégration du genre comme un processus de changement à deux voies.*

La première est celle du «gender mainstreaming» interne sur le plan de l'organisation – qui, s'il est réellement mis en œuvre, peut changer la nature de l'organisation. La deuxième voie porte sur l'intégration du genre dans la politique de développement, les programmes et les projets. Ce choix en faveur d'un double processus de changement a des implications importantes en ce qui concerne la formation du personnel, l'engagement de la direction et la manière dont l'engagement en faveur du genre est valorisé au sein de l'organisation;

---

#### **6** *la nécessité d'accorder une attention accrue, ancrée de manière structurelle, à la prévention et la lutte contre la violence liée au genre.*

Dans la plupart des pays partenaires, notamment ceux qui présentent un Indice de Développement Humain (IDH) faible, ceci constitue un problème majeur, même s'il échappe en grande partie à la vigilance. Cette attention doit se concrétiser à la fois à travers des projets spécialisés et



dans la coopération «classique», laquelle offre souvent de larges possibilités dans ce domaine, comme plusieurs cas d'étude l'ont démontré;

---

#### **7** *une attention accrue pour les initiatives qui intègrent les hommes dans des interventions visant à promouvoir une plus grande égalité des genres.*

Il faut en effet intégrer les hommes dans tous les efforts en faveur d'une plus grande égalité des genres. Ces interventions doivent accorder, entre autres, une attention à la lutte contre les stéréotypes de genre qui affectent le comportement des hommes et des femmes et font perdurer les caractéristiques de l'attitude et du comportement – des hommes, principalement – qui sont, entre autres, à la base des inégalités existantes entre les genres;

**8** *des choix plus explicites en faveur de l'utilisation et du soutien de l'expertise locale en matière de genre* qui, bien que

souvent méconnue, est largement disponible dans la plupart des pays partenaires.

## Recommandations spécifiques

Les recommandations qui précèdent sont complétées par quelques recommandations de nature plus opérationnelle:

**9** *une intégration du genre dans le dialogue politique avec les pays partenaires et dans le dialogue sur la politique avec les acteurs indirects de la coopération belge.*

Il est important de concrétiser cette intégration de manière progressive, à mesure que les recommandations plus générales sont déployées dans la pratique et que le genre est intégré dans tous les maillons de la chaîne du développement ;

**10** *une bonne utilisation du marqueur genre « gender policy marker », afin que celui-ci fournisse des informations correctes à usage interne comme externe.*

À cet égard, une étape importante consiste, dans un premier temps, à demander aux acteurs concernés de désigner un marqueur genre pour les interventions dont ils sont responsables et de motiver leur choix ;

**11** *une intégration à part entière du genre dans le cycle d'intervention*, avec la nécessité pour la DGD d'attribuer un poids plus important à l'intégration du genre dans son évaluation ex-ante des interventions (bilatérales, multilatérales, indirectes) ;

**12** *une intégration adéquate du genre dans une gestion efficace des actions afin d'atteindre des résultats de développement.*

De tels objectifs spécifiques au genre ne se limitent donc pas à intégrer les femmes dans des activités et à garantir leur accès aux avantages des interventions ; ils visent en définitive des changements qualitatifs (notamment dans l'attitude et le comportement des hommes et des femmes, mais aussi au niveau de l'acquisition de pouvoir sur le plan personnel et social).



Ce document (ainsi que ses annexes et la réponse managériale)  
est également disponible sur le site web :

[http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/  
nos\\_methodes\\_de\\_travail/service\\_evaluation\\_speciale/rapports/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/nos_methodes_de_travail/service_evaluation_speciale/rapports/)



## ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

**Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement**

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge  
au développement

Editeur responsable : Dirk Achten  
Président du comité de direction

Production graphique et impression :  
[www.mediaprocess.be](http://www.mediaprocess.be)