



GENRE

**STRATÉGIE GENRE ET DÉVELOPPEMENT 2013-2017
BILAN ET RECOMMANDATIONS
DE COORDINATION SUD**

Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



Coordination SUD - Solidarité Urgence Développement - est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui 162 ONG, dont une centaine *via* six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, Crid, Forim, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres et partenaires, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale.

La commission Genre et développement de Coordination SUD

La commission Genre rassemble les ONG membres appliquant une approche genre dans leurs projets et/ou dans leur fonctionnement.

Ses objectifs sont de :

- faciliter des échanges de pratiques et d'expériences sur l'intégration de l'approche genre dans les projets et dans les pratiques institutionnelles des ONG françaises ;
- contribuer à une meilleure prise en compte du genre par les ONG françaises de solidarité internationale à travers la sensibilisation, la formation, le renforcement des capacités ;
- proposer des actions de plaidoyer pour l'intégration du genre dans les politiques de développement de la coopération française et dans les campagnes d'opinion menées par les ONG françaises.

Coordination : Vincent Pradier (Étudiants & Développement, référent Genre du Conseil d'administration de Coordination SUD), Nicolas Rainaud (Équilibres & Populations, chef de file de la commission Genre), Patricia Spadaro (Coordination SUD)

Liste des organisations contributrices : CARE France, CCFD-Terre Solidaire, Équilibres & Populations, Étudiants & Développement.

Crédits photo : ©Fati Abubakar/ActionAid



INTRODUCTION

La promotion de l'égalité de genre et du respect des droits des femmes et des filles sont des enjeux clés pour garantir un développement durable, inclusif et équitable des sociétés. Pour répondre à cet enjeu, la France s'est dotée en 2007 d'un document d'orientation stratégique (DOS) Genre et développement, qui a posé les premiers jalons de la prise en compte du genre dans la politique de développement française. En 2013 a été adopté le deuxième DOS Genre et développement (2013-2017) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), actuel ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), auquel ont largement contribué les institutions publiques et les ONG, représentées notamment par Coordination SUD. L'Agence française de développement (AFD) a adopté un cadre d'intervention transversal (CIT) Genre en 2013.

L'année 2017 représente un moment particulièrement important pour la politique française en matière de genre et de développement. Alors que le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), réuni par le Premier ministre en novembre 2016, a acté l'adoption d'une nouvelle stratégie sur le genre en 2018, l'heure est au bilan du DOS II et à l'élaboration du DOS III.

Coordination SUD est partie prenante de ce processus de longue date, œuvrant depuis plus d'une dizaine d'années pour la promotion de l'égalité de genre et sa prise en compte dans les politiques publiques. Ce document présente les principaux éléments du bilan dressé par Coordination SUD sur la mise en œuvre de la Stratégie Genre et Développement 2013-2017 par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et ses opérateurs, ainsi que des recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre du DOS III.



Le portage politique de la question du genre au plus haut niveau est une condition indispensable pour la définition d'une politique volontariste en la matière, pour son appropriation en interne par les parties prenantes du développement et pour la réalisation d'avancées pérennes.

Un engagement diplomatique satisfaisant

Depuis plusieurs années, la France fait preuve d'un engagement politique certain sur la question des droits des femmes, particulièrement dans les enceintes des Nations unies. C'est l'un des États qui défend le plus ouvertement l'approche « droits et santé sexuels et reproductifs » (DSSR) dans les négociations internationales, à la Commission sur le statut des femmes (CSW) ou dans le cadre de la révision du Consensus européen pour le développement en 2016-2017. La parole politique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et du ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes sur ce sujet a été clairement motrice pour réaliser les ambitions de la Stratégie Genre et Développement (2013-2017). Le 8 mars 2017, le « Serment de Paris » est venu confirmer cette tendance au plus haut niveau. Avec la tenue de la COP21 à Paris en décembre 2015, la France a assumé un rôle proactif sur les enjeux de genre et climat en s'engageant pour le genre soit inclus dans le texte de l'Accord. Enfin, le nouveau quinquennat présidentiel s'est ouvert en 2017 avec une prise en compte de l'égalité femmes-hommes au plus haut niveau, avec un chef de l'État qui s'est engagé à faire des droits des femmes une « cause nationale » et une priorité en termes d'aide au développement.

L'engagement diplomatique bilatéral étant plus opaque, Coordination SUD ne peut se prononcer sur le caractère effectif de la prise en compte des questions des droits des femmes. L'énergie déployée pour défendre les droits des femmes au niveau bilatéral est très probablement moins grande qu'au niveau multilatéral. Les renseignements fournis par le MEAE dans ses rapports sont en tout cas trop peu factuels et systématisés pour démontrer le contraire.

Une structuration interne à renforcer

Les opérateurs sous tutelle, notamment l'Agence française de développement (AFD), Expertise France et Campus France, ont intégré l'approche genre dans leur contrat d'objectifs et des moyens, et donc inscrit une certaine volonté de s'appropriier la stratégie générale de la diplomatie dans leurs projets respectifs. L'AFD s'est engagée également dans un travail collectif de définition et de mise en œuvre d'un cadre d'intervention transversal sur le genre, qui inclut une série de mesures pour la conduite d'une gouvernance interne sur le genre et un réseau de personnes-ressources. Ces engagements institutionnels sont importants, mais ne suffisent pas à eux-mêmes à assurer une dynamique interne effective d'appropriation du genre.

La mise en œuvre d'une stratégie genre, si elle veut être véritablement transversale, doit s'appuyer sur un réseau d'acteurs et d'actrices et non pas rester l'affaire d'expert.e.s. C'est l'ambition mise en avant par les instances françaises dans les différents rapports. Dans quelle mesure ce principe a-t-il été appliqué ?

En 2016, le MEAE comptait un réseau de 142 correspondant.e.s genre dans les zones où une représentation française est présente, l'AFD disposait de 78 référent.e.s, Expertise France de 12 correspondant.e.s. L'augmentation progressive de ces chiffres est certes un signal positif, mais l'efficacité réelle de ces différents réseaux n'est cependant pas toujours mesurée ou explicitée dans les exercices de redevabilité de différentes institutions. Il est important de passer d'un bilan quantitatif à un bilan qualitatif en expliquant à la fois le rôle de ces correspondant.e.s genre, leur mission et leurs objectifs. Se saisir d'indicateurs clairs et définis annuellement permettrait de mesurer l'impact de leur travail et leur contribution à la réalisation de la Stratégie Genre et Développement.

La majorité des agent.e.s du MEAE et de l'AFD ont été sensibilisé.e.s à la question du genre entre 2013 et 2017. Toutefois, ces séances de sensibilisation, souvent d'un format très court d'une heure, ne sont pas suffisantes pour s'assurer de l'appropriation d'un tel enjeu par l'ensemble des agent.e.s. Pour que la Stratégie Genre et Développement soit efficace et effective, il est nécessaire que l'ensemble des équipes intègrent la dimension genre dans leur travail. Ces séances de sensibilisation doivent être renforcées dans le nouveau document d'orientation stratégie (dit DOS III) par des formations régulières, plus complètes et à plus grande échelle. Il est également primordial que les cadres dirigeant.e.s et les managers du MEAE et de l'AFD reçoivent une formation complète sur les enjeux de genre.

Le succès de la démarche dépend aussi de la participation active de personnes convaincues à différentes échelles des institutions (et notamment au niveau managérial), capables d'être force de proposition et d'action, et qui contribuent à atténuer les résistances éventuelles. Enfin, la participation des hommes est un facteur fondamental à encourager. Actuellement, l'AFD indique par exemple que son réseau de référent.e.s genre est essentiellement composé de femmes et de personnes avec des postes à faible responsabilité.

Le pilotage de la stratégie dans les différentes institutions est essentiel. Du côté de l'AFD, il faut souligner positivement le renforcement des effectifs « genre » de la division d'Appui environnemental et social (AES), en première ligne de ce processus. Au sein du MEAE, les ressources humaines dédiées à ces enjeux sont malheureusement très limitées. Coordination SUD ne peut qu'encourager ces deux institutions clefs de la diplomatie française à consacrer des moyens suffisants au pilotage de la Stratégie Genre et Développement en interne.

Une dynamique pluri-acteurs et actrices à soutenir

La Plateforme Genre et développement a été créée en 2006 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (actuel ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, MEAE) afin de favoriser la concertation, l'échange de pratiques et le

suivi des politiques et initiatives en matière de genre et développement entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile française. Cet espace est voué à rassembler des représentant.e.s des institutions, des organisations de solidarité internationale (OSI) et des organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM), des acteurs et actrices du monde de la recherche, des représentant.e.s des collectivités locales et des parlementaires.

Le rôle de la plateforme s'est affaibli sur le long terme. Le dialogue entre différentes familles d'acteurs.trices a été réduit, avec une faible présence d'autres parties prenantes françaises en dehors des organisations de la société civile. L'animation de cet espace a été largement confiée à la société civile, avec un désengagement du MEAE qui doit être le premier pilote de cette initiative. Le budget dédié à l'animation de cet espace a connu des diminutions régulières, et ne représente actuellement que moins d'un équivalent temps plein au total.

Coordination SUD encourage le maintien de la Plateforme Genre et développement et le renforcement de la dynamique d'échange et consultation pluri-acteurs et actrices. Cela implique de consacrer un effort financier suffisant et transparent, et d'assurer un réinvestissement du MEAE dans le pilotage de cet espace.

RECOMMANDATIONS

- Poursuivre et renforcer le leadership politique de la France à l'international sur les droits des femmes, tant au niveau multilatéral que bilatéral ;
- Assurer un pilotage politique de haut niveau de la Stratégie Genre et Développement 2018, au niveau du gouvernement français et de chaque institution partie prenante, dont le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Agence française de développement ;
- Institutionnaliser la prise en compte du genre dans les institutions de la diplomatie française à travers : des parcours de sensibilisation et de formation obligatoires ; la mise en place d'un réseau de personnes ressources dont le rôle est clairement défini et l'efficacité de l'action est mesurable par un ensemble d'indicateurs objectifs ;
- Assurer la mise en cohérence de la Stratégie Genre et Développement 2018 avec d'autres stratégies structurantes telles que le Plan d'action Genre de l'Union européenne, avec des rapports d'évaluation qui prennent en compte des objectifs et des indicateurs communs ;
- Pérenniser la Plateforme Genre et développement comme espace de concertation pluri-acteurs et actrices à travers un engagement du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères dans le pilotage et l'attribution des moyens financiers suffisants.

Coordination SUD constate un décalage entre les engagements diplomatiques et les décisions de politique publique en matière d'allocation de ressources. Elle regrette que les moyens financiers et humains alloués à la mise en œuvre du DOS II soient aussi limités.

Des contributions en hausse mais largement insuffisantes

Des avancées en matière d'intégration du genre dans l'action extérieure de la France ont été réalisées ces dernières années. Le récent rapport du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE)¹ d'octobre 2017 affirme qu'en 2016, 28 % de l'aide publique au développement en volume intégrait le genre contre seulement 17 % en 2015. Cette augmentation significative de l'APD marquée genre est encourageante mais reste éloignée de l'objectif de 50 % fixé par le DOS II. La France est en retard par rapport aux autres pays européens, puisque le pourcentage moyen de l'APD marquée genre parmi les membres du CAD s'élevait à 35 % en 2014-2015. Enfin, même si des moyens sont nécessairement mobilisés pour les activités d'intégration du genre (formations, élaboration d'outils et autres), la société civile n'a absolument aucune indication sur le niveau de financement accordé et ne peut donc que conclure qu'un effort clairement fléché serait nécessairement plus élevé à l'actuel. Coordination SUD constate que les ressources humaines, notamment au MEAE, ne sont pas assez nombreuses pour impulser une dynamique d'intégration du genre complète, étant donnée la difficulté et l'ampleur de la tâche à accomplir.

Une répartition fortement déséquilibrée

Les montants engagés sur des projets intégrant le genre comme objectif principal paraissent en forte augmentation (de 9 millions d'euros en 2015 à 136 millions en 2016) mais représentent seulement 2,9 % du volume de l'APD. La vaste majorité de l'APD marquée genre (25 % soit 1,1 milliard d'euros) prend en compte les enjeux d'égalité femmes-hommes comme un « objectif significatif » (« marqués 1 »)², c'est-à-dire un élément non essentiel du projet (et la plupart du temps, en réalité très lointain).

Aussi, pour Coordination SUD, la France doit donc poursuivre ses efforts d'augmentation des montants engagés pour des projets à dimension genre et accroître massivement ses engagements vers des projets « marqués 2 ». La France doit aussi garantir une réelle transparence des chiffres et la traçabilité des financements « genre ».

1. *Rapport final d'évaluation de la mise en œuvre de la Seconde Stratégie Genre et Développement 2013-2017 du HCE*, publié le 13 octobre 2017. Les chiffres 2016 se basent sur des données provisoires de la direction générale Trésor, qui attendent l'examen et validation du comité d'aide au développement de l'OCDE.

2. Le marqueur genre est un outil statistique qualitatif proposé par l'OCDE pour enregistrer les activités d'aide qui ciblent l'égalité entre les sexes. Il est basé sur un système de notation en trois points :

- principal (marqué 2) signifie que l'égalité des sexes est l'objectif principal du projet/programme et qu'elle est fondamental dans sa conception et dans les résultats attendus. Le projet/programme n'aurait pas été entrepris sans cet objectif ;
- significatif (marqué 1) signifie que l'égalité des sexes est un objectif important et délibéré, mais pas la raison principale pour entreprendre le projet/programme ;
- non ciblé (marqué 0) signifie que le projet/programme ne cible en aucune façon l'égalité des sexes.

Alors que la France est en train de définir sa troisième Stratégie Genre et Développement, il est nécessaire que celle-ci soit assortie d'un budget pluriannuel spécifique et transparent, qui précise notamment quelle partie de l'APD est véritablement consacrée en animation, formation, outils, recherche, etc.

Aide centrée sur le genre (en millions d'euros)	2013	2014	2015	2016
Objectif principal (marqueur 2)	36	27	9	136
Objectif significatif (marqueur 1)	423	696	923	1183
Objectifs principal et significatif	459	723	932	1319
Examiné, non orienté (marqueur 0)	2125	4030	4536	3337
Total projets examinés	2583	4753	5468	4656
Pourcentage objectifs 1 et 2	18 %	15 %	17 %	28 %

Données DG Trésor ; celles pour 2016 sont provisoires (en cours d'examen et validation par le CAD de l'OCDE), celles de 2013 avaient été reconstituées par le Trésor, pour comparaison, sur la base des critères Gendernet actuels.

Selon les chiffres fournis dans le dernier rapport du HCE d'octobre 2017, on peut noter une certaine progression dans la part des financements bilatéraux intégrant le genre comme un objectif significatif. La part de projets examinés et non orientés et la part des projets non examinés est également en nette diminution, ce que Coordination SUD salue. Pourtant, on note un net recul entre 2013 et 2015 des financements de projets intégrant le genre comme objectif principal. Ces évolutions contrastées restent insuffisantes et le prochain DOS doit faire de l'aide au développement sensible au genre une priorité.

Un exercice de redevabilité insatisfaisant

L'exercice de redevabilité est particulièrement important pour mesurer les avancées et le chemin à parcourir. Il doit être renforcé à l'avenir selon plusieurs principes.

De façon générale, il y a bien sûr une nécessité de fournir des éléments les plus explicites et rigoureux possibles dans tous les domaines. Bien que des améliorations soient constatées (certaines données sont plus précises d'une année sur l'autre, l'exercice de redevabilité est plus complet, etc.), les rapports semblent à chaque exercice de qualité inégale : celui de l'AFD apporte un niveau de détail et d'analyse supérieure (avec des données chiffrées et des annexes très informatives) tandis que celui du MEAE propose encore de trop nombreuses généralités sans base empirique (langage imprécis de « soutien, conseil, lien, changement » sans définitions ni données).

La collecte de données chiffrées n'est par ailleurs pas complète. L'ensemble de ministères, services et opérateurs de l'APD ne semblent pas s'approprier de manière égale des enjeux de genre, et d'importants montants de l'aide restent non examinés à l'aune des marqueurs. Du côté du MEAE, seulement 18 % de l'aide totale en 2016 a été examinés au prisme du

genre, contre 97 % pour l'AFD. L'objectif fixé en 2013 pour 2017 était qu'il n'en reste plus aucun projet qui ne soit pas évalué selon ce critère (« 100 % de l'APD est évaluée selon le marqueur genre »).

Les données agrégées transmises à l'OCDE pour l'année 2016 montrent une progression dans l'aide bilatérale centrée sur le genre, mais il faut noter que, même si le HCE ne le relève pas (voir tableau en p. 6), le chiffre de 28 % de l'APD marquée genre correspond à 28 % des projets parmi les projets examinés selon le prisme genre. Si nous rapportons ce chiffre sur l'ensemble de l'aide en incluant celle non examinée, alors seulement 23 % de l'aide bilatérale inclut le genre.

Plus largement, il est indispensable de présenter systématiquement les chiffres en fonction des montants déboursés et non pas en fonction du nombre de projets, comme il peut être fait dans les rapports annuels des parties prenantes. Le nombre de projets est un indicateur en trompe-l'œil qui ne permet pas de mesurer l'effort budgétaire de la France sur l'égalité de genre.

Finalement, il est nécessaire d'apporter une vigilance particulière aux critères pour comptabiliser les projets par rapport aux objectifs de genre. Les rapports des institutions françaises indiquent que la présence des mots-clés « genre », « femme », « maternité », « mère », « égalité » dans l'intitulé ou la description d'un projet conduisent indifféremment à lui attribuer le marqueur 2. Cette catégorisation est très abusive, car en aucun cas le simple angle « maternité » ou « femme » ne constitue un élément assez solide pour entrer dans une définition, même souple, de l'approche genre. Un décompte plus rigoureux aboutirait très vraisemblablement à des chiffres plus faibles en termes de financements genrés.

RECOMMANDATIONS

- S'assurer que la France respecte dès 2018 l'objectif de 50 % de son aide bilatérale consacrée au genre, notamment en augmentant considérablement la part des financements intégrant le genre comme un objectif principal (« marqueur 2 ») ;
- Dédier un budget spécifique à la mise en œuvre de la future Stratégie Genre et Développement, qui permette de réaliser les ambitions en matière de sensibilisation, formation, élaboration d'outils, animation des espaces de concertation, et d'intégrer efficacement le genre dans tous les instruments de l'aide publique au développement ;
- Établir un système de reddition des comptes pertinent et approprié largement et augmenter la transparence financière afin qu'un suivi précis puisse être effectué par le Haut Conseil à l'Égalité, les parlementaires et la société civile.

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement 

14, passage Dubail 75010 Paris
Tél. : +33 1 44 72 93 72
Site web : www.coordinationsud.org