

Bruxelles, le 9 novembre 2018

Avis du Conseil consultatif Genre et Développement concernant l'avant-projet de loi relatif à la politique belge de développement

1. Le présent avis du Conseil consultatif Genre et Développement (CCGD) porte sur la prise en compte du genre dans l'avant-projet de loi relatif à la politique belge de développement.
2. La Belgique se positionne depuis quelques années comme leader pour l'égalité des hommes et des femmes et en défense des droits humains de chaque personne quel que soit son orientation sexuelle, son identité de genre ou ses caractéristiques sexuelles. Les engagements passés et actuels du ministre de la coopération au développement doivent se refléter dans le texte de l'avant-projet de loi relatif à la politique de développement afin de garantir que la politique belge au développement joigne les actes à la paroles pour les prochaines années. Le Conseil consultatif Genre et Développement est d'avis que **la prise en compte des recommandations suivantes renforcera la position actuelle de la Belgique sur la scène internationale comme partenaire fiable et sérieux au service des droits humains et de l'égalité entre hommes et femmes.**
3. Le Conseil consultatif Genre et Développement remercie le ministre de la coopération au développement pour la **réunion de consultation sur l'avant-projet de loi relatif à la politique belge de développement du 7 novembre 2018**. Cette réunion s'est tenue en présence de Monsieur Peter Moors, chef de cabinet Politique de développement ; Madame Els Haelterman, Conseillère de la cellule stratégique coopération au développement ; Madame Sophie Charlier, Présidente du CCGD ; Madame Lina Neeb Vice-Présidente du CCGD ; et Mesdames Wiske Jult et Coralie Vos, Secrétaires du CCGD.
4. Le Conseil attire l'attention sur la nécessité d'être consulté plus tôt dans le processus, notamment avant l'avis du Conseil d'Etat, afin de permettre plus facilement la prise en considération par le gouvernement de propositions concrètes d'amendement.
5. Lors de cette réunion, le Conseil consultatif Genre et Développement a souhaité qu'**une évaluation de la loi relative à la coopération internationale belge du 19 mars 2013, mise à jour 30 juin 2016, et des réformes engagées en conséquence, ait lieu avant toute modification législative**. Le Conseil a toutefois acté la décision de revoir le cadre légal et a remis une note provisoire présentant l'analyse du CCGD de l'avant-projet de loi et ses recommandations en vue d'une meilleure prise en compte du genre dans l'avant-projet de loi. Cet avis du CCGD reprend cette analyse et reformule ces recommandations en tenant compte des échanges du 7 novembre 2018.

1. Recommandations générales : les points suivants sont indispensables et ne se retrouvent pas dans l'avant-projet de loi.

1.1) Reconnaître la double approche en matière de genre dans la coopération au développement dans le texte de l'avant-projet de loi.

6. Le Conseil consultatif Genre et Développement recommande d'amender le texte pour **indiquer que la coopération belge vise à atteindre l'égalité des femmes et des hommes via la mise en œuvre de la double approche (intégration de la dimension de genre et actions spécifiques) En ajoutant un nouvel article avant l'article 4 sous le chapitre 2 consacré aux objectifs :**

« La politique belge de développement adopte une double approche en matière d'égalité des femmes et des hommes reposant sur :

- des politiques et actions spécifiques qui visent explicitement la promotion de l'égalité des femmes et des hommes notamment à travers des actions positives et des moyens financiers visant l'empowerment des femmes et des filles
- une approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes qui vise l'intégration systématique de la dimension de genre dans tous les politiques, actions et programmes par les parties prenantes impliquées.»

7. L'agenda 2030 consacre la double approche en matière de genre, autrement dit la nécessité de **mener en parallèle des politiques et actions qui intègrent le genre de manière transversale (*gendermainstreaming*) et des politiques et actions spécifiques en faveur de l'égalité des femmes et des hommes, notamment en matière d'empowerment des femmes et des filles**. L'alinéa 20 de la Déclaration des Nations Unies relative à l'Agenda 2030 de septembre 2015 stipule : « il est crucial que le principe de l'égalité des genres soit systématiquement intégré dans la mise en œuvre du Programme ». L'ODD5 se consacre spécifiquement à la réalisation de l'égalité de genre et l'empowerment des femmes. L'évaluation de l'intégration du genre au sein de la coopération belge au développement (2014) soulignait l'importance de la double approche et la note stratégique « le genre dans la Coopération belge au développement » (2016) s'engage en ce sens. L'Union Européenne¹ de même que le Conseil de l'Europe² ont aussi adopté la double approche en matière de genre dans leurs politiques et programmes.

8. L'avant-projet de loi reconnaît la dimension transversale de l'approche genre à travers l'article §4,1°. La promotion de la dimension du genre dans chaque intervention visée par cet article est une bonne chose en théorie. En réalité, cela ne se fait pas ou très peu. Des actions spécifiques sont donc nécessaires. Il est donc essentiel d'inscrire le principe de la double approche en matière d'intégration du genre dans la politique de développement.

¹ Council conclusions, Gender Action Plan 2016-2020, 26th October 2015 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eu_gender_action_plan_2016-2020.pdf

² Conseil de l'Europe, Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 : <https://rm.coe.int/prems-093718-fra-gender-equality-strategy-2023-web-a5-corrige/16808e0809>

9. En parallèle à l'insertion ce nouvel article, le Conseil consultatif Genre et Développement recommande d'insérer le **texte suivant dans l'exposé des motifs comme justification de l'insertion** :

« La double approche en matière d'égalité des femmes et des hommes est une approche adoptée notamment par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour arriver à l'égalité des femmes et des hommes. Elle consiste en deux volets, à savoir les politiques et actions spécifiques et l'approche intégrée. Avec les politiques et actions spécifiques sont visées les politiques et actions qui visent explicitement à promouvoir l'égalité des femmes et des hommes et à corriger des inégalités entre les femmes et les hommes. Il s'agit de politiques et actions correctives qui sont basées sur un constat d'inégalité entre les sexes et qui sont conçues explicitement pour redresser des situations d'inégalités. Des campagnes et budgets spécifiques pour stimuler l'entrepreneuriat des femmes ou pour des campagnes pour lutter contre les violences envers les femmes et les filles constituent des exemples d'actions spécifiques. L'approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes (ou le *gender mainstreaming*) est une approche préventive qui vise à éviter que des politiques, actions ou programmes généraux créent ou renforcent des inégalités entre des femmes et des hommes. Le Conseil de l'Europe définit le *gender mainstreaming* comme « la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques ». Un exemple consiste en l'élaboration d'une politique de soutien financier aux entrepreneurs et entrepreneuses qui tient compte de différences de situation des femmes et des hommes, dont le fait que les femmes empruntent généralement des montants moins élevés. Par ailleurs, la « loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales » impose « l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques, mesures, préparations de budgets ou actions » du gouvernement fédéral. »

1.2) Garantir l'existence du Conseil consultatif Genre et Développement

10. Il est indispensable d'institutionnaliser la prise en compte du genre dans la politique belge de développement par l'ensemble de ses acteurs à travers une structure de vigilance et de propositions.

La référence au Conseil Consultatif Genre et Développement doit donc être explicite dans la loi relative à la politique belge de développement.

Ce qui est, par ailleurs le cas pour le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD). L'existence du Conseil consultatif Genre et Développement devrait être garantie par la loi **sur base des mêmes modalités que le CFDD en intégrant le contenu utile de l'arrêté royal du 2 avril 2014 portant création du Conseil consultatif Genre et Développement dans l'avant-projet de loi relatif à la politique belge de développement.**

11. A la lecture de l'exposé des motifs de l'article 48 et plus particulièrement de la phrase « La politique belge de développement s'inquiète cependant de la multiplication des conseils consultatifs,

débouchant sur la duplication des mandats et des activités », le Conseil consultatif genre et Développement rappelle que **son mandat et sa composition est unique** en la matière. Le CCGD est le **seul Conseil qui traite spécifiquement des questions de genre et développement**. Il a été créé **en lien avec la conférence de Pékin**, sous la forme de la Commission Femmes et Développement, et a ensuite été réformé pour devenir le CCGD en 2014.

1.3) Investir dans les organisations locales pour les droits des femmes pour une mise en œuvre réussie des engagements en matière d'égalité des sexes et de droits des femmes.

12. Les sections relatives au partenariat non gouvernemental reprennent différents critères pour la reconnaissance comme organisation accréditée. L'introduction du principe *fit for purpose* dans l'avant-projet de loi (art.2, 21° ; art.16 §2 ; art.20, 4° ; art.23, 5°) et la recherche d'un impact maximal peuvent expliquer la raison d'être de ces critères. Toutefois, de nombreuses petites structures risquent de ne pas pouvoir répondre à ces critères alors mêmes qu'elles font le lien dans la coopération non gouvernementales avec une grande partie d'organisations locales pour les droits des femmes. Les organisations locales pour les droits des femmes risquent elles aussi de ne pas pouvoir répondre aux exigences posées par des organisations accréditées dans ce cadre. Au vu de l'exposé des motifs repris pour l'article 22 de l'avant-projet de loi, il est important de ne pas sous-estimer leur rôle dans la création du changement parmi l'éventail des acteurs actifs dans une société³.
13. Le Conseil consultatif Genre et Développement recommande que la politique belge de développement, dans son intérêt accru pour les partenariats locaux, accorde **une attention particulière aux organisations pour les droits des femmes et investisse en elles**. En effet, les données de l'OCDE ont montré que le financement des organisations et institutions de la société civile pour les droits des femmes constitue un très faible pourcentage de l'aide totale allouée aux organisations de la société civile en matière d'égalité entre les sexes par les membres du CAD⁴. Un financement efficace pour les organisations locales pour les des droits des femmes nécessite un financement pluriannuel et de base, des ressources accessibles et flexibles, et des subventions importantes.

1.4) Lier genre, migrations et développement

14. Les migrations revêtent des formes multiples et le développement stimule dans un premier temps les migrations jusqu'à ce que le revenu par habitant se situe dans la catégorie supérieure des pays à revenu intermédiaire. Les femmes et les filles représentent un peu plus de la moitié des

³ Le rapport d'ONU Femmes « Le progrès des femmes dans le monde 2015–2016 : Transformer les économies, réaliser les droits » est rempli d'exemples concrets sur le rôle des organisations locales pour les droits des femmes en matière de changement et de développement humain et économique. Par ailleurs, le rôle et l'impact essentiels de la société civile, en particulier des organisations de femmes, dans la mise en œuvre du changement en faveur de l'égalité des sexes sont bien documentés. Voir par exemple, Batliwala, S. et al. (2013), *Women Moving Mountains: The Collective Impact of the Dutch MDG3 Fund*. AWID ou encore Htun, M. and Weldon, L. (2012) 'The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975–2005', *American Political Science Review*, Cambridge University Press and the American Political Science Association.

⁴ Donor support to southern women's rights organisations, OECD findings, GENDERNET, novembre 2016.

personnes qui migrent. Les expériences des femmes et des filles migrantes se distinguent de celles des hommes et des garçons. Les violences vécues par les femmes qui migrent seules ou avec enfants sont très importantes. Les migrations peuvent aussi remettre en question les rôles et stéréotypes de genre dans les familles et les communautés de même que modifier les rapports d'égalité entre les femmes et les hommes. Si la Belgique souhaite lier migrations et développement dans sa politique de développement, elle doit indiquer dans l'exposé des motifs qu'elle va **accorder une attention particulière à l'égalité des femmes et des hommes selon une double approche (intégration transversale du genre dans chaque intervention et actions spécifiques de promotion de l'égalité des femmes et des hommes)**. A défaut, la Belgique pourrait renforcer des inégalités entre hommes et femmes et travailler à l'encontre de ses propres objectifs.

1.5) Adopter une écriture inclusive dans la version française de l'avant-projet de loi.

15. L'écriture inclusive cherche à éviter toute discrimination basée sur le genre à travers le choix des mots, la syntaxe, la grammaire ou la typographie. Dans le texte de l'avant-projet de loi, l'expression « droits humains » pourrait ainsi remplacer l'expression « droits de l'Homme », les références à « l'Homme » remplacées par « l'être humain » ou « les humains » selon le contexte, et les termes génériques masculins englobant des personnes femmes et transgenre pourraient être scindés pour rendre visibles ces catégories.

2. Recommandations particulières : propositions d'amendement du texte.

16. **Art. 2.3° : ajouter une mention explicite à l'égalité des femmes et des hommes.**
Le terme d'équité sociale ne permet pas de couvrir pleinement le concept d'égalité des droits des femmes et des hommes. La notion d'équité sociale occulte les rapports de pouvoir inégaux entre les sexes et met l'accent sur des mesures individuelles de corrections des inégalités.
17. **Art. 2.6° : mentionner « femmes et hommes » dans la partie sur « l'approche fondée sur les droits ».**
Les droits des femmes ne sont malheureusement pas toujours inclus automatiquement dans des interventions visant la défense, la promotion et la réalisation des droits généraux.
18. **Art. 3. §2 : ajouter « la prise en compte des besoins spécifiques des femmes ».**
19. **Art. 4.1 : Ajouter après « concernant la paix et la sécurité » : « en ce compris l'agenda pour les pour les femmes, la paix et la sécurité ».**
20. **Art 4. : ajouter un 4° alinéa : « Les conventions et décisions du Conseil de l'Europe concernant les droits humains, le développement durable et la lutte contre les violences, en ce compris celles du CAHVIO »**
21. **Art. 5.2° : ajouter une référence aux organisations de la société civile.**
Le développement des organisations de la société civile, en ce compris les organisations de droits des femmes, semble tout aussi important que le développement du secteur privé local, du service

public et du climat d'investissement afin de stimuler les dimensions d'inclusivité et de durabilité de la croissance.

22. **Art. 8** : ajouter en fin d'article la phrase suivante « **Elle accorde une attention spécifique à la situation des femmes et des filles.** »
23. **Art. 15, §2, 1°** : ajouter « **et une attention particulière est prêtée à la situation généralement plus vulnérable des femmes, et des enfants, notamment en ce qui concerne le harcèlement sexuel, les violences et les abus sexuels** »
24. **Art. 15, §2** : ajouter deux nouveaux alinéas :
 - **Art. 15, §2, 5°** : « **L'agenda 2030 et les objectifs de développement durable** »
 - **Art. 15, §2, 6°** : « **Les recommandations du Sommet des Nations Unies sur l'aide humanitaire et les recommandations du Haut-Commissariat aux réfugiés, y compris celles concernant l'intégration d'une perspective de genre dans la conception et l'organisation des camps de réfugiés.** »
25. **Art. 17, §1, 4°** : ajouter en fin de phrase « **et l'empowerment des femmes et des filles** ». Cet alinéa se lit donc comme suit « les efforts que le pays partenaire fournit relatifs à la bonne gouvernance et aux droits de l'Homme, y compris l'élimination des discriminations, la promotion de l'égalité des chances et l'empowerment des femmes et des filles, »
26. **Art. 23** : ajouter un 7° au §1 ou ajouter un nouvel alinéa aux § suivants « **les organisations doivent tenir compte de la dimension de genre et considérer des différences éventuelles entre les femmes et les hommes dans toutes leurs actions.** »

Ceci explicite l'engagement de l'art. 10, §4, 1° et correspond à l'obligation légale de l'art. 3, 3° de la « loi *gender mainstreaming* » de 2007 d'intégrer la dimension de genre dans chaque subside fédéral.
27. **Art. 27** : ajouter une référence à l'**entrepreneuriat féminin et à l'égalité des femmes et des hommes dans le cadre du travail** : « les acteurs de la politique belge de développement contribuent à l'amélioration du climat d'entreprise local, à la promotion de l'entrepreneuriat local et de l'entrepreneuriat féminin, au développement d'un secteur privé local et d'une économie sociale dynamiques, à l'égalité des femmes et des hommes dans le cadre du travail et au renforcement de la capacité des micro, petites et moyennes entreprises. »
28. **Art. 38, § 2** : ajouter un 8° « **la promotion de l'égalité des femmes et des hommes via la prise en compte des besoins spécifique des femmes et la stimulation de leur participation à la reconstruction** ».

Ceci rejoint les obligations de la résolution 1325 et les résolutions de suivi et les engagements du Plan d'action national « Femmes, Paix et Sécurité ».

29. **Art. 42 : ajouter un § «chaque intervention bénéficiaire d'un subside doit tenir compte de la dimension de genre et donc des différences éventuelles entre les femmes et les hommes ».**

Ceci explicite l'engagement de l'art. 10, §4, 1° et correspond à l'obligation légale de l'art. 3, 3° de la « loi *gender mainstreaming* » de 2007 d'intégrer la dimension de genre dans chaque subside fédéral.

30. **Art. 50, §1 : ajouter une référence à « l'impact sur l'égalité des femmes et des hommes » dans les critères d'évaluation.** Ceci peut faire l'objet d'un alinéa ou paragraphe distinct de la référence au CAD de l'OCDE si nécessaire.

La double approche dans ses deux composantes (intégration transversale dans chaque intervention et actions spécifiques de promotion de l'égalité des femmes et des hommes) doit être implémentée de manière systématique. Ceci est donc un élément important à évaluer pour déterminer si la coopération au développement contribue à atteindre cet objectif.

31. **Art. 53. §1 : ajouter « la fraude, la corruption et le recours à des relations sexuelles tarifées sur le terrain ».**

32. **Art. 55 : ajouter « et l'intégration de la dimension de genre » en fin de la deuxième phrase.**

En tant qu'engagement transversal dans chaque intervention, il est important de garantir une visibilité aux efforts relatifs à la dimension de genre. Le constat actuel est que lorsque cet élément échappe à un rapportage systématique, il est difficile de prendre la juste mesure des efforts ou manque d'effort dans ce domaine.

Pour le Conseil consultatif Genre et Développement⁵,

Sophie Charlier
Présidente du Conseil consultatif
Genre et Développement



Lina Neeb
Vice-Présidente du Conseil consultatif
Genre et Développement



⁵ Les membres du Conseil consultatif Genre et Développement sont le CNCD-11.11.11, 11.11.11, le Conseil des Femmes francophones de Belgique, le Nederlandstalige Vrouwenraad, l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes, le monde académique francophone et le monde académique néerlandophone.