

Bruxelles, 28 janvier 2021

Avis concernant la proposition de résolution parlementaire relative à un envoyé spécial belge pour les droits de la femme et de l'enfant

1. Généralités

1. Que des initiatives soient prises pour accroître l'attention accordée à l'égalité des genres et aux droits des femmes est une chose positive. Nous ne pouvons en aucun cas considérer les efforts consentis jusqu'à présent par la Belgique comme étant une évidence. Les acquis en matière d'égalité des genres et le plein exercice des droits des femmes et leur autonomisation doivent être protégés contre toute forme de régression et de recul. Il est important de lutter sur tous les fronts contre les tendances conservatrices sur la scène internationale, tant en Europe qu'en dehors de celle-ci.
2. Nous constatons que l'égalité des genres, l'autonomisation des femmes et des filles et leurs droits (en ce compris la santé et les droits sexuels et reproductifs et l'égalité des droits pour les personnes LGBTQI) sont menacés, mis en cause et réduits dans un environnement où la société civile voit son champ d'action se rétrécir dans le monde entier. Il est préoccupant de constater que les défenseurs et défenseuses des droits humains et les femmes occupant des fonctions publiques, tout particulièrement les femmes dans la politique, font face à des menaces et des violences spécifiques liées au genre. C'est pourquoi chaque initiative visant à solliciter l'attention sur le sujet et à apporter un contrepoids est importante.
3. Il est vrai qu'aujourd'hui encore, les femmes et les enfants sont plus vulnérables pour ce qui est de l'accès à une série de droits (éducation, santé, droits sexuels et reproductifs, etc.). C'est notamment le cas en temps de crise (guerre, migrations, catastrophes naturelles, COVID), ce qui les expose à des risques accrus de violence et de pauvreté.
4. Nous nous devons cependant de reconnaître que la Belgique a fait de la dimension de genre une priorité de la loi sur la coopération au développement¹ et que cette dimension fait déjà partie intégrante de la mission quotidienne de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD). Nos ministres (de la Coopération au développement et des Affaires étrangères) actuels doivent défendre la dimension de genre, tant dans leur propre politique que dans les forums internationaux². En janvier 2007, la Belgique a adopté la loi sur le 'Gender mainstreaming', dans le but d'intégrer la dimension de genre dans la politique publique fédérale³. Outre l'obligation légale, le conseil des ministres du 22 janvier 2021 a décidé de l'exécution concrète du gender mainstreaming au niveau fédéral⁴. Une relation de travail constructive existe en outre entre le Conseil consultatif Genre et Développement (CCGD) et la DGD, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) et le SPF Affaires étrangères dans le cadre de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies (CSW) annuelle, dans le but de renforcer

¹ [Loi relative à la Coopération belge au Développement](#) - 19 MARS 2013

² cf. [l'accord de gouvernement 2020](#) - 30 SEPTEMBRE 2020

³ [Loi 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](#) - 12 JANVIER 2007

⁴ [Communiqué de presse](#) Conseil des ministres – 22 JANVIER 2021

la position de la Belgique. Le SPF Affaires étrangères informe par ailleurs activement la société civile du processus de la CSW et des éléments de la position de la Belgique.

5. Eu égard à son expertise, le CCGD se prononce uniquement dans cet avis sur le sujet du genre et du développement.

2. Préoccupations

1. La politique étrangère de la Belgique accorde une grande attention à l'égalité des genres et aux droits des femmes et des filles. La nomination d'un·e envoyé·e spécial·e est de nature à renforcer les efforts de la Belgique. Le texte actuel de la résolution ne permet toutefois pas de savoir de quelle façon cela transformera concrètement les résultats attendus de la part de notre diplomatie et aura donc une portée significative sur l'avancement des droits des femmes et des filles.
2. Un·e envoyé·e spécial·e peut être un levier, mais sa nomination n'est pas davantage exempte de risques. Il est dès lors très important que cette personne soit fermement intégrée dans les structures existantes et ne prive pas les acteurs du secteur des Affaires étrangères et de la Coopération au développement de leur rôle et de leurs obligations. Une approche holistique de l'égalité des genres et de la défense des droits des femmes revêt une importance cruciale. Le but ne peut en aucun cas être que l'envoyé·e prive précisément les Affaires étrangères ou la Coopération au développement de leur responsabilité d'intégrer l'égalité des genres. Une description des tâches bien conçue peut aider en la matière. Pour ce faire, il est préférable d'envisager un rôle de sensibilisation.
3. De plus, la résolution évoque les « droits de la femme », alors qu'au niveau européen, la Belgique est actuellement le chef de file de la défense de l'égalité des genres et pas de l'égalité des femmes et des hommes. Une extension du titre d'envoyé à l'égalité des genres s'inscrirait mieux dans la lignée des efforts consentis par la Belgique.
4. La résolution explique très clairement, à l'aide de l'exemple de la politique étrangère féministe de la Suède, l'utilité d'une approche holistique (p. 6). La Suède a complètement revu le cadre de sa politique étrangère en associant les quatre R (Rights, Representation, Resources, based on Reality) à tous les leviers de la politique étrangère. Elle intègre la budgétisation sensible au genre au niveau national dans la gestion des subsides, mais aussi comme méthode pour la coopération bilatérale et multilatérale. Elle soutient également le développement d'instruments destinés à analyser les effets des mesures de politique commerciale sur les femmes et l'égalité des genres. En sa qualité de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suède a également encouragé l'intégration et la promotion d'une perspective du genre dans les activités quotidiennes du Conseil de sécurité de l'ONU.
5. Nous constatons par ailleurs avec inquiétude que le texte ne compte aucune référence au financement actuel et futur du genre et des droits des femmes et des filles dans la politique étrangère, en ce compris de la coopération au développement. L'une des premières actions de la Suède fut d'attribuer des moyens supplémentaires à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Jusqu'à présent, ceci ne se manifeste pas encore dans la résolution.
6. Cette dernière ne donne par ailleurs que peu d'informations concrètes sur la façon dont l'envoyé·e spécial·e devra intervenir, sur les moyens qui seront accordés à ce nouveau poste et à sa place dans la hiérarchie de la diplomatie. La création et la nomination éventuelles d'un·e envoyé·e spécial·e

doivent aller de pair avec des moyens supplémentaires et ne pas générer un glissement des moyens actuellement disponibles au niveau des Affaires étrangères pour favoriser l'égalité des genres.

7. Enfin, nous signalons que la combinaison des problématiques en matière de droits des femmes et de l'enfant peut contribuer à éviter le travail en silos. Nous constatons néanmoins que les droits des femmes et ceux de l'enfant concernent diverses réalités et requièrent par conséquent un *modus operandi* différent, tant pour ce qui est de leur défense que lors de l'exécution des mesures en leur faveur. Bien que l'Agenda 2030 indique très clairement « ne laisser personne de côté », il est impensable de regrouper les femmes et les enfants sans accorder une attention particulière à d'autres personnes en situation de vulnérabilité, par exemple les personnes handicapées, les personnes LGBTI, les groupes de populations déplacées, etc. Une approche intersectionnelle s'impose. Par ailleurs, la nomination d'un-e envoyé-e spécial-e pour les deux thèmes présente le risque de dilution des problèmes spécifiques des enfants d'une part et des femmes d'autre part, qu'un thème soit préféré à l'autre, que l'analyse et les missions demeurent à un niveau généraliste, avec peu de résultats concrets.

3. Recommandations

1. La politique étrangère de la Belgique est déjà attentive à l'égalité des genres et aux droits des femmes et des filles. La nomination d'un-e envoyé-e spécial-e peut symboliquement renforcer les efforts de la Belgique, vu les préoccupations mentionnées précédemment et les instruments déjà disponibles.
2. La nomination d'un-e envoyé-e spécial-e peut être l'un des éléments d'une stratégie plus vaste et d'un plan élargi en faveur de l'égalité des genres dans la politique étrangère. La simple nomination d'un-e envoyé-e spécial-e n'est qu'un volet de la solution nécessaire. C'est également ce qui ressort des cinq demandes figurant à la fin de la résolution. Les autorités fédérales peuvent en outre entreprendre les étapes suivantes :
 - a. accroître la contribution aux organisations multilatérales et internationales qui plaident en faveur de mesures au profit du plein exercice des droits des femmes et de l'enfant ;
 - b. lancer des appels à projets centrés sur l'égalité des droits entre hommes et femmes et les droits des enfants, conformément à la situation dans le pays partenaire ;
 - c. former le personnel public à l'intégration de ces thèmes ;
 - d. mettre plus de personnel à disposition pour l'exécution transversale des questions de l'égalité des genres, la défense des droits des femmes, ainsi que le suivi et l'évaluation de ces actions.
3. L'intégration de l'égalité des genres dans la mission de l'envoyé-e spécial-e et l'adaptation de son titre en conséquence en « envoyé-e spécial-e pour les droits de l'enfant, des femmes et de l'égalité des genres », donnerait un signal fort et poursuivrait la concrétisation des conventions de Pékin, du Caire et d'Istanbul. Cela couvrirait également mieux la mission de cette personne et s'inscrirait dans la lignée des instruments actuels des autorités belges telles que la « note stratégique sur le genre dans la coopération au développement » et les positions au niveau européen. Les droits des femmes ne peuvent toutefois pas être privés de toute substance et ils méritent de ce fait un point d'intérêt distinct et une mention dans le titre.
4. L'envoyé-e spécial-e pour l'égalité des genres, les droits des femmes et de l'enfant peut toutefois renforcer la diplomatie belge en contribuant à surveiller et suivre l'égalité des genres et les intérêts

des enfants et des femmes dans la politique étrangère belge, en portant les principes de l'égalité des genres, les droits des femmes et de l'enfant au niveau international et en les inscrivant à l'ordre du jour des institutions internationales de développement telles que la Banque mondiale, les agences des Nations Unies, l'OCDE, l'OSCE et les institutions européennes.

5. Le CCGD envisage notamment comme missions susceptibles d'être remplies par la désignation d'un-e envoyé-e, l'augmentation de la transparence et de la responsabilité en matière d'égalité des genres, des droits des femmes et de l'enfant. Jusqu'à présent, les notes de politique et les rapports annuels des Affaires étrangères livrent peu de détails sur les actions spécifiques menées pour favoriser l'égalité des genres et sur les stratégies et instruments utilisés pour garantir le gender mainstreaming. Ainsi, il n'est pas possible de savoir avec certitude dans quelle mesure l'aspect du genre est intégré dans les domaines politiques tels que le commerce extérieur. L'envoyé-e spécial-e peut jouer un rôle de suivi en rendant les progrès et les points d'achoppement visibles auprès du parlement et de la société civile, particulièrement en surveillant et en suivant l'évolution en matière de budgétisation sensible au genre, en publiant un rapport annuel sur les actions et les initiatives entreprises et les progrès enregistrés (sur la base d'objectifs et d'indicateurs de suivi prédéfinis) et en faisant rapport au parlement. Ceci ne peut en aucun cas enlever cette responsabilité aux instances politiques et exécutives.
6. L'envoyé-e doit avant tout et principalement intervenir en qualité d'interlocuteur et de contact univoque avec les divers niveaux politiques et les acteurs externes tels que le parlement, les conseils consultatifs, les expert-e-s et la société civile. Étant donné la structure belge et les importants différents canaux d'expertise, la fonction doit jouer un rôle important de coordination et requiert un arrangement de travail approprié avec l'expertise et les structures existantes telles que le CCGD et l'IEFH. Dans ce contexte, il est important que cette personne soit clairement intégrée dans les structures existantes et qu'elle endosse un rôle de facilitatrice, sans pour autant supprimer la responsabilité des Affaires étrangères et de la Coopération au développement dans la promotion de l'égalité des genres.
7. Cet envoyé-e devrait notamment aussi veiller à l'implication, la participation égalitaire et à part entière des femmes et des personnes concernées dans le processus décisionnel, comme un élément essentiel de la politique d'égalité des genres et entreprendre des actions systématiques pour le garantir, notamment pour ce qui est de l'exécution de l'agenda Femmes, Paix et Sécurité, de l'aide humanitaire, des négociations pour le climat et leurs programmes d'exécution. En soi, la participation est insuffisante et elle requiert que l'envoyé-e propose les instruments adéquats pour intégrer la participation pleine et entière et la dimension de genre dans cette politique.
8. Il convient de souligner l'importance d'une approche intersectionnelle au service des droits humains des personnes qui se trouvent dans les situations les plus vulnérables. L'intersectionnalité est actuellement abordée, mais son contenu demeure trop limité. En la matière, il ne suffit pas de se pencher sur la diversité sexuelle et de genre, mais aussi sur les personnes handicapées, issues de l'immigration, etc. Les formes de discriminations multiples et interconnectées auxquelles les enfants et les adultes font face doivent être plus largement prises en compte, elles doivent être reconnues, analysées puis traitées.
9. La résolution est une chance de souligner les effets positifs potentiels des objectifs de financement pour l'égalité des genres, même si la Belgique n'en a pas encore fixé. Depuis 2015, plus de 85 % de l'aide suédoise intègre la dimension de genre. Au niveau belge, en dépit de la note stratégique sur le genre émise par la DGD en 2016, le genre est seulement intégré dans 60 % de l'aide bilatérale et à peine dans 5 % de l'aide bilatérale à l'égalité des genres comme objectif principal, tous secteurs

confondus⁵. Le CCGD⁶ plaide pour que la Belgique s'engage à intégrer le genre dans 85 % de l'aide au développement officielle et que 20 % au moins de l'aide intègre le genre comme objectif principal (approche spécifique).

4. Éléments spécifiques dans le cadre du renforcement du texte

1. Il est important de parler des femmes et des filles dans des situations vulnérables plutôt que dans des groupes vulnérables. Présenter de facto les femmes et les filles comme vulnérables peut avoir une connotation stigmatisante. De plus, les femmes et les filles ne forment pas un groupe homogène. Plusieurs composants sont interconnectés (le sexe, la race, la classe, etc.). Ils sont interdépendants, se croisent, s'influencent et se renforcent mutuellement et renforcent les systèmes et structures de marginalisation et de discrimination correspondants.
2. Pour renforcer la résolution, il est important de renforcer le matériel chiffré utilisé. Des rapports scientifiques et des résultats obtenus sur le terrain peuvent être utilisés pour ce faire. Il est dès lors également important d'indiquer que la pandémie de COVID-19 constitue une menace importante pour les avancées enregistrées au cours des dernières années. Dans un rapport datant d'avril 2020, le Secrétaire général des Nations Unies a averti qu'un recul s'amorçait. Plusieurs études publiées depuis lors, y compris les rapports d'ONU Femmes à l'occasion de l'anniversaire Pékin +25, n'ont fait que confirmer ce triste constat.
3. Il est important de souligner que dans sa note stratégique sur le genre (2016), la DGD définit une double approche du genre. Il s'agit de combiner des actions transversales et spécifiques. À la lecture du texte, qui met fortement l'accent sur l'approche transversale, cette double approche ne semble pas être mise en évidence. Le gender mainstreaming revêt une importance cruciale pour garantir la durabilité et l'efficacité de l'aide, parfois au détriment de l'attribution de moyens supplémentaires pour des projets et des programmes spécifiquement axés sur le genre ou les droits des femmes et des filles. Tous deux sont nécessaires, comme le fait remarquer l'évaluation du genre dans la coopération au développement réalisée en 2014. Dans plusieurs de ses avis, le Conseil consultatif Genre et Développement plaide pour la double approche en matière de genre.
4. Nous soulignons également les avantages de l'intégration d'une perspective du genre/double approche du genre dans la politique étrangère pour l'ensemble de la population, y compris les hommes. Ces avantages devraient également être reconnus dans le texte de la résolution.
5. Dans la perspective de montrer le bon exemple, il est important que la résolution mette l'accent sur une pratique linguistique cohérente et sensible au genre.
6. Enfin, dans la demande au gouvernement fédéral (p. 13 de la résolution), il est également important de ne pas exclure dans les points 4 et 5 une attention particulière aux femmes.

Pour le Conseil consultatif Genre et Développement,

⁵ Les montants pour la Belgique et la Suède sont tirés de l'analyse des marqueurs de genre de l'OCDE et des rapports Gendernet 2017, 2019 et 2020 du CAD.

⁶ [Avis du Conseil consultatif Genre et Développement relatif aux priorités de la coopération au développement pour l'égalité des genres](#) - 14 OCTOBRE 2020

Lina Neeb
Présidente du Conseil consultatif Genre et
Développement



Katinka In't Zandt
Vice-Présidente du Conseil consultatif Genre et
Développement

