les études
du CNCD-11.11.11
POINT
SUD
20#
mars 2021

UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE ?

Pourquoi et à quelles conditions

par Coralie Vos

SOMMAIRE

03 **RÉSUMÉ EXÉCUTIF**

05 **INTRODUCTION**

08 **PARTIE 1**
DE L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE POUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES AUX INCOHÉRENCES POLITIQUES

08 **A/ Affaires étrangères : un engagement clair de la Belgique pour les droits des femmes et des filles sur la scène internationale**

15 **B/ Coopération au développement : un bilan mitigé de l'intégration du genre**

15 1/ Les outils pour l'intégration du genre dans la Coopération belge au développement

18 2/ Bilan de l'intégration du genre dans la coopération au développement

23 **C/ Commerce : les intérêts économiques des entreprises belges tendent à l'emporter sur les droits humains des populations locales**

27 **D/ Conclusion**

28 **PARTIE 2**
UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE, UNE PISTE À SUIVRE POUR LA BELGIQUE ?

29 **A/ Délimitation du concept de politique étrangère féministe**

29 1/ Éléments de définition et principes d'une politique étrangère féministe

31 2/ Des principes fondamentaux à la construction d'un cadre politique et institutionnel

34 **B/ Les opportunités pour les droits des femmes et des filles**

34 1/ Opportunités directes pour la Belgique

37 2/ Opportunités indirectes dans les relations internationales de la Belgique

42 **C/ Les risques liés à la mise en œuvre d'une politique étrangère féministe**

42 1/ Une instrumentalisation du « féminisme » par des acteurs dominants

45 2/ Des résistances liées à l'emploi du mot féminisme de la part des partenaires

47 **D/ Conclusion**

48 **PARTIE 3**
CONCLUSION

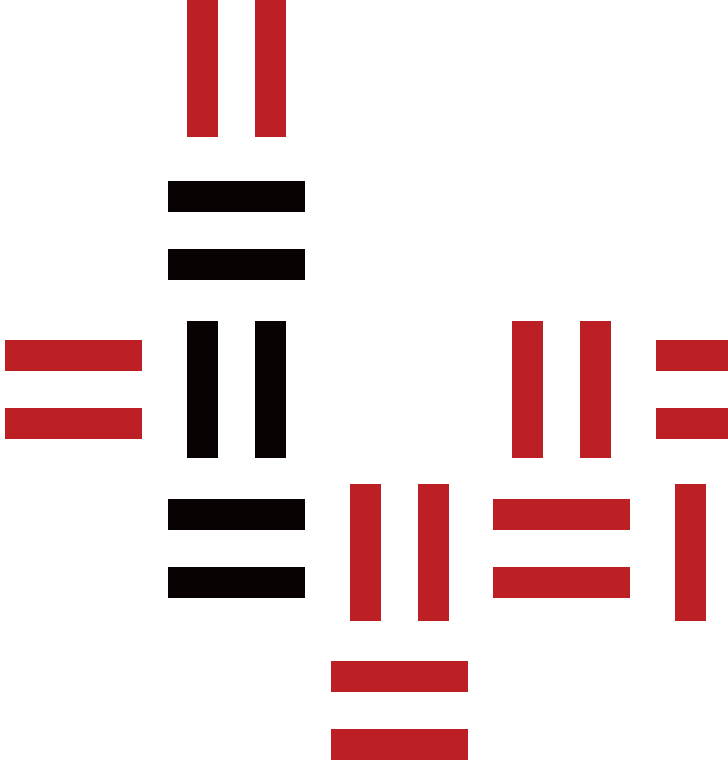
REMERCIEMENTS

L'auteure remercie chaleureusement pour leurs commentaires les personnes qui ont accepté de relire cette étude, particulièrement Sophie Charlier, Perrine Crevecoeur, Aurélie Leroy, Véronique Paternostre, Véronique Rigot, Lidia Rodriguez Pietro, Nicolas Van Nuffel et Isabel Yépez Del Castillo.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Cette étude se centre sur l'intégration du genre dans la politique étrangère belge, plus particulièrement sur les affaires étrangères, la coopération au développement et le commerce extérieur. Après un état des lieux, l'analyse explore une piste prometteuse pour permettre de renforcer les engagements de la Belgique en faveur de l'intégration du genre et des droits des femmes et des filles : une politique étrangère féministe.

Si la Belgique fait preuve d'une position engagée en matière d'égalité des genres et de droits des femmes et des filles sur la scène internationale, elle ne dispose pas d'une stratégie et de mécanismes unifiés d'intégration du genre dans l'ensemble des domaines concernés par ses Affaires étrangères. Au niveau de la Coopération belge au développement, l'intégration du genre apparaît comme priorité depuis une vingtaine d'années. Toutefois, la note stratégique « genre » et son plan d'action de 2016 n'ont pas été évalués et peu d'informations circulent sur leur mise en œuvre, indicateurs de suivi ou moyens humains et financiers pour atteindre aussi bien les objectifs spécifiques en matière d'égalité des genres qu'une approche intégrée du genre dans tous les domaines de la Coopération belge au développement. La proportion de l'aide bilatérale intégrant le genre stagne aux alentours de 60%, et seulement 5% de l'aide bilatérale l'intègrent comme objectif principal. Enfin, l'égalité des genres n'est pas reprise comme une valeur de la diplomatie économique de la Belgique et la politique de commerce extérieur manque d'une approche genre transversale. Par ailleurs et malgré les conséquences néfastes de sa politique commerciale sur les droits des femmes et des filles dans les pays en développement, la Belgique est dépourvue d'un cadre légal sur le devoir de vigilance des entreprises qui permettrait de rendre les filières d'approvisionnement des entreprises belges plus durables et respectueuses des droits humains, dont les droits des femmes et des filles.



Une déclaration d'État en faveur d'une politique étrangère féministe apparaît comme une solution structurante pour remédier à ces lacunes. L'émergence des politiques étrangères féministes est relativement récente. La Suède a lancé le mouvement en 2014, suivie par le Canada, la France, le Luxembourg et le Mexique. Même s'il existe des nuances d'un pays à l'autre, certains points sont communs comme la centralité des droits humains et le fait de s'appliquer aussi bien aux actions externes qu'aux politiques et pratiques internes des agences concernées. L'adoption d'une politique étrangère féministe présente des risques non négligeables d'instrumentaliser « le féminisme » pour les intérêts d'acteurs dominants et de provoquer des résistances de la part des partenaires. Mais elle offre également d'importantes opportunités directes et indirectes pour les droits des femmes et des filles : l'accroissement du soutien aux mouvements féministes et aux organisations de droits des femmes ; la mise en œuvre d'une approche intersectionnelle qui engage significativement la société civile féministe et cherche à déconstruire les différents systèmes de domination à l'origine de formes croisées de discrimination et de marginalisation ; la réappropriation progressiste des récits sur le genre et les droits humains et un renforcement des alliances internationales ; davantage de cohérence des politiques en faveur du développement durable.

Cette publication utilise indifféremment les expressions « égalité des sexes », « égalité des genres » et « égalité des femmes et des hommes ». Lorsque l'argumentation repose sur d'autres documents, elle reprend la terminologie utilisée par les documents en question. L'égalité des droits, des responsabilités et des chances sont au cœur de ces expressions.
Cela signifie que chaque personne jouit, sans aucune forme de discrimination, des mêmes opportunités et des mêmes droits dans chaque secteur et à chaque niveau de la société, y compris en ce qui concerne le contrôle des ressources économiques et naturelles[1].

/ [1] Pour plus d'informations sur les enjeux actuels et les concepts liés à l'approche genre, voir : Charlier, S. (2019), *Les essentiels du genre 01 - Approche genre. Concept et enjeux actuels*, Le Monde selon les femmes

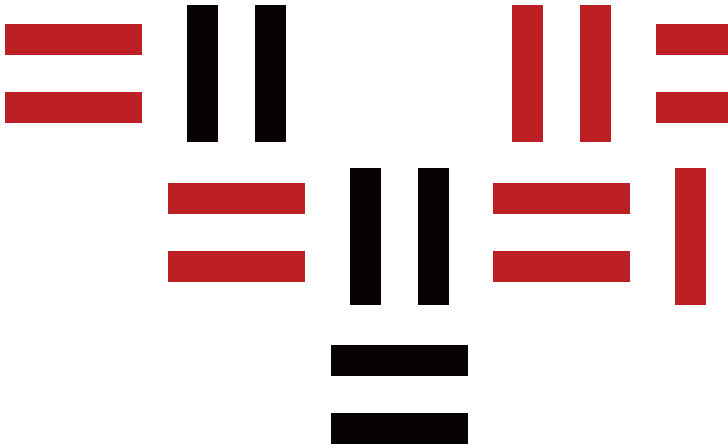
INTRODUCTION

Les engagements internationaux en matière d'égalité des sexes ont été mis en œuvre avec plus ou moins de volonté et de moyens par les États. Au cours des dernières décennies, d'importantes avancées ont eu lieu : de la représentation politique à la santé maternelle en passant par l'éducation et l'autonomisation économique[2]. Cependant, il ne s'agit pas d'un mouvement uniforme : selon les Nations Unies, les progrès ne sont plus de mise partout dans le monde. Un recul en matière de droits des femmes et des filles a même été amorcé dans le domaine de la santé et des droits sexuels et reproductifs dans certaines régions, notamment en Europe centrale et orientale[3]. En parallèle, l'utilisation même du mot « genre » fait l'objet d'attaques de la part de campagnes « anti-genre » liées à des acteurs conservateurs, notamment en Europe et en Amérique latine[4].

Ce constat préoccupant risque encore de s'assombrir. En effet, le Secrétaire général des Nations Unies a averti que la pandémie de COVID-19 et ses conséquences risquent d'anéantir les progrès enregistrés ces dernières années en matière d'égalité des sexes et des droits des femmes et des filles[5]. Cette pandémie creuse des inégalités déjà existantes pour les femmes et les filles dans tous les domaines : de l'accroissement de la charge des soins non rémunérés à l'augmentation des violences à leur encontre, particulièrement des violences domestiques, en passant par la dureté des conséquences économiques puisque près de 60% des femmes dans le monde travaillent dans l'économie informelle avec, en comparaison aux hommes, des salaires moins élevés, une moindre capacité d'épargne et donc davantage de risques pour elles de tomber dans la pauvreté[6]. De plus, malgré l'augmentation du taux d'activité des femmes sur le marché du travail au cours du siècle dernier, l'inégalité de richesse[7] entre les hommes et les femmes reste largement en défaveur de celles-ci[8].

Dans le monde, les mouvements féministes et les organisations de promotion et de défense des droits des femmes, avec des jeunes féministes en tête, réclament des changements systémiques pour la justice sociale, économique et environnementale. Depuis la libération de la parole des femmes sur les violences masculines, les luttes féministes sont à nouveau

/ [2] Conseil économique et social des Nations Unies, (2020), Examen et évaluation des suites données à la Déclaration et au Programme d'action de Beijing et aux textes issus de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Rapport du Secrétaire général, E/CN.6/2020/3 ; Vos, C., (2021), *Droits des femmes et des filles : 4 questions pour faire le bilan 25 ans après Pékin*, CNCD-11.11.11. / [3] Conseil économique et social des Nations Unies, (2020), *op. cit.* / [4] Vos, C., (2021), *Droits des femmes : le retour de bâton et la résistance qui s'organise*, CNCD-11.11.11. / [5] Guterres, A., (2020), *Put women and girls at the centre of efforts to recover from COVID-19*, United Nations. / [6] *Ibidem*. / [7] La richesse, ou le capital économique, désigne toutes les ressources économiques d'une personne à un moment donné, ses revenus et son patrimoine. / [8] Bessière, C. & Gollac, S., (2020), *Le genre du capital : Comment la famille reproduit les inégalités*, La Découverte ; Max Lawson, et al., (2020), *Celles qui comptent. Reconnaître la contribution considérable des femmes à l'économie pour combattre les inégalités*, Oxfam.



visibles à l'échelle internationale. Ainsi, *#MeToo* et le large mouvement féministe *#NiUnaMenos*, lancé en juin 2015 en Argentine et qui s'est ensuite largement répandu en Amérique latine, réclament des changements profonds pour éradiquer les féminicides et les violences sexuelles et socioéconomiques faites aux femmes et aux filles.

La communauté internationale doit se ressaisir pour répondre aux défis mis en lumière par ces mouvements, réaliser les engagements pris à Pékin en 1995 pour l'égalité des sexes et les droits des femmes et des filles et contrer les conséquences de la pandémie de COVID-19 en la matière. À défaut de s'emparer de la question et de se donner les moyens d'atteindre les ambitions de Pékin, l'Agenda 2030 pour le développement durable qui ancre la question de l'égalité des sexes de manière transversale et spécifique restera lettre morte.

Jusqu'à très récemment, les États et les Institutions internationales ont peu mobilisé la notion de féminisme mais cela commence à changer. En 2014, la Suède a adopté une politique étrangère féministe, suivie en 2017 par le Canada (politique d'assistance internationale féministe), en 2018 par la France (diplomatie féministe) et le Grand-Duché de Luxembourg, puis début 2020 par le Mexique. Des ONG internationales et nationales stimulent les échanges en vue de l'adoption de telles politiques par d'autres États. C'est le cas par exemple aux États-Unis où, dans le contexte des élections présidentielles de novembre 2020, l'International Center for Research on Women[9] (ICRW) a plaidé en faveur de l'adoption d'une politique étrangère féministe en collaboration avec des organisations comme Women's Environment & Development Organization (WEDO), Women of Color Advancing Peace & Security (WCAPS), Women's Action for New Direction (WAND), Care, Oxfam, Action Aid, ou encore Plan International. De ces efforts est née la coalition pour une politique étrangère féministe aux États-Unis[10]. Au Royaume-Uni et en Allemagne, le Center for Feminist Foreign Policy (CFFP), créé par deux jeunes femmes de moins de 30 ans en 2016, encourage des dialogues similaires pour ces pays et l'Union européenne. En parallèle, des académiques étudient le phénomène et cherchent à définir un cadre d'analyse critique pour évaluer le potentiel et appréhender les conséquences de ce changement de positionnement.

Cette étude se focalise sur la place du genre dans la politique étrangère belge ; bien qu'en Belgique la politique d'égalité entre les femmes et les hommes soit ancrée institutionnellement et législativement à tous les niveaux de pouvoir. La Belgique fait preuve d'une position politique engagée en matière d'égalité des genres et de droits des femmes et des filles sur la scène internationale. Elle est notamment reconnue pour ses positions progressistes sur les questions de santé et de droits sexuels et reproductifs. Mais la Belgique fait-elle preuve de cohérence dans l'ensemble de sa politique étrangère pour la promotion et le respect des

droits des femmes et des filles ? Cette question constitue le fil rouge du premier chapitre de cette étude qui propose d'analyser séparément la manière dont trois domaines clés de la politique étrangère – les affaires étrangères, la coopération au développement et le commerce extérieur – intègrent les questions liées au genre et aux droits des femmes et des filles.

Le second chapitre explore la piste de l'adoption d'une politique étrangère féministe comme une opportunité de renforcer et de concrétiser davantage les engagements belges, et les conditions nécessaires pour ce faire. Le concept de politique étrangère féministe est d'abord délimité en proposant des éléments de définition afin de dégager ses principes fondamentaux et de guider l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel à une politique étrangère féministe. Le second chapitre parcourt ensuite les opportunités offertes par une telle adoption : l'accroissement du soutien aux mouvements féministes et aux organisations de droits des femmes ; la mise en œuvre d'une approche intersectionnelle qui engage significativement la société civile féministe et cherche à déconstruire les différents systèmes de domination à l'origine de formes croisées de discrimination et de marginalisation ; la réappropriation progressiste des récits sur les droits humains et le genre et le renforcement des alliances internationales ; et le renforcement de la cohérence des politiques en faveur du développement durable. Finalement, il aborde deux risques non négligeables liés à sa mise en œuvre : l'instrumentalisation du « féminisme » par des acteurs dominants et les résistances liées à l'emploi du mot féminisme de la part des partenaires.

/ [9] L'ICRW est un institut de recherche mondial dont les bureaux sont situés à Washington, New Delhi, Nairobi et Kampala. Il a pour mission d'autonomiser les femmes, de développer l'égalité de genres et de lutter contre la pauvreté dans le monde, à travers la réalisation de recherches empiriques, le renforcement de capacités et le plaidoyer. / [10] ICRW, (2020), *Coalition for a Feminist Foreign Policy in the United States*.

partie 1

DE L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE POUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES AUX INCOHÉRENCES POLITIQUES

Certains États, dont la Belgique, s'allient pour maintenir la prise en compte de la dimension genre à l'agenda international et pour éviter des reculs pour les droits des femmes et des filles, particulièrement dans le domaine des droits sexuels et reproductifs[11]. Mais la Belgique fait-elle preuve de cohérence dans l'ensemble de sa politique étrangère pour la promotion et le respect des droits des femmes et des filles ? Elle ne dispose actuellement ni d'une stratégie, ni de mécanisme unifiés d'intégration du genre dans l'ensemble de sa politique étrangère.

Ce chapitre propose donc d'analyser comment trois domaines clés de la politique étrangère – les affaires étrangères, la coopération au développement et le commerce extérieur – intègrent les questions liées au genre et aux droits des femmes et des filles. Cette étude n'a pas analysé d'autres domaines clés de la politique étrangère, comme la défense ou l'asile et la migration, pas plus que la politique intérieure de la Belgique alors même que la scène politique nationale n'est pas immune aux tensions liées aux questions de droits des femmes, comme l'illustre la difficile réforme de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse. Cependant, une telle analyse permettrait de renforcer ou de relativiser les constats en termes de manque de cohérence et de redevabilité. Elle serait également utile pour préciser l'exploration de la piste de l'adoption d'une politique étrangère féministe par la Belgique.

A/ AFFAIRES ÉTRANGÈRES : UN ENGAGEMENT CLAIR DE LA BELGIQUE POUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Depuis plus de 50 ans, la Belgique a ratifié la plupart des conventions internationales en matière de droits humains et d'égalité des femmes et des hommes[12]. La Belgique est ainsi un État partie au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels depuis 1966 et a ratifié en 1985 la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Elle rapporte périodiquement sur l'application des instruments internationaux et régionaux qu'elle a ratifiés, c'est notamment le cas pour la Déclaration et le Programme d'action de Pékin (1995) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2011).

Depuis 1968, la Belgique apparaît comme État-membre observateur ou actif dans les rapports de la Commission de la condition de la femme, organe du Conseil économique et social des Nations Unies qui traite des questions liées aux droits des femmes et à l'égalité des sexes ainsi que du suivi et de la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Pékin. Depuis 1995, la Belgique est un membre actif de cette Commission de manière ininterrompue. Les membres de l'Union européenne négocient ensemble les textes de cette Commission et ont constitué une délégation européenne à cette fin. La Belgique plaide systématiquement pour que la position de l'Union européenne soit la plus progressiste possible afin d'engranger des résultats et éviter tout recul des droits des femmes et des filles[13]. Ces engagements divers signalent l'importance accordée par la Belgique aux questions touchant aux droits des femmes et des filles dans ses relations multilatérales.

De plus, les efforts belges pour la promotion et la protection des droits des femmes et des filles sont reconnus sur la scène internationale, de l'Assemblée générale des Nations Unies au Conseil économique et social en passant par les agences spécialisées et les fonds de l'ONU, particulièrement les efforts pour aboutir aux positions les plus progressistes

/ [11] Vos, C., (2021), *Droits des femmes…*, *op. cit.* / [12] Pour plus d'informations sur les principaux jalons au niveau des Nations Unies, voir : Ryckmans, H., (2008), actualisation et réédition, Del Zotto, S., (2015), *Les essentiels du genre 07 - Droits des femmes*, Le Monde selon les femmes. / [13] Conseil consultatif Genre et Développement, Rapport du débriefing CSW63 organisé le 9 mai 2019 par le Conseil consultatif Genre et Développement et la Direction Droits de l'Homme du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement.

LA CONVENTION N°190 DE L'OIT, UN NOUVEL ESPOIR FACE AUX VIOLENCES SEXISTES DANS LES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT TEXTILES ASIATIQUES

Les violences basées sur le genre font partie intégrante des violations des droits humains commises par les firmes transnationales. En mai 2018, l'Asia Floor Wage Alliance (AFWA), partenaire du CNCD-11.11.11, mettait en avant l'omniprésence de la violence sexiste dans les usines asiatiques des chaînes d'approvisionnement textiles de H&M, GAP et Walmart. L'AFWA a documenté le harcèlement sexuel et les violences basées sur le genre dont la violence physique et sexuelle, les abus verbaux, la coercition, les menaces et les représailles, et les privations routinières de liberté comme des heures supplémentaires forcées. Il ne s'agit aucunement d'incidents isolés mais bien du résultat direct de la manière dont les grandes marques mènent leurs activités. L'AFWA estime que cette situation est corrosive pour l'estime de soi des travailleuses et les privent de leur voix et de leur pouvoir. De plus, le harcèlement et les violences constituent un obstacle à l'accès des travailleuses à d'autres droits fondamentaux comme la liberté d'association et un salaire vital [14].

Partant de ce constat, l'AFWA s'est engagée dans le processus de négociations pour la Convention n°190 de l'OIT visant à mettre fin à la violence et au harcèlement dans le monde du travail. Adoptée en juin 2019, avec un soutien important de la Belgique tout au long du processus, il s'agit d'un accord international historique qui reconnaît l'importance d'une approche collective et préventive. La Convention n°190 demande à tous les États qui la ratifient d'adopter une législation définissant et interdisant la violence et le harcèlement dans le monde du travail, y compris la violence et le harcèlement fondés sur le genre. Dans de nombreux pays, cela constituerait une nouveauté. La ratification de cette convention constitue donc un enjeu de taille pour le futur des droits des femmes dans le monde du travail. L'Uruguay et les Fidji ont été les deux premiers pays à ratifier cette Convention en juin 2020, suivis par la Namibie en décembre 2020. Il reste à la Belgique à leur emboiter le pas pour s'inscrire dans la continuité du soutien qu'elle a manifesté à cette Convention lors de son élaboration [15].

/ [14] Asia Floor Wage Alliance, (2020), *Our work, Gender Based Violence.* / [15] Weewauters, M., (2018), *Geweld en pesterijen in de wereld van werk, ILO Standaard*, communication présentée au séminaire *La fin de la violence au travail et #MeToo*, Bruxelles, 27 novembre 2018, Conseil consultatif Genre et Développement.

possibles sur des questions réputées sensibles, comme les violences faites aux femmes et aux filles ou la santé et les droits sexuels et reproductifs, y compris le droit à l'avortement et l'éducation complète à la sexualité[16]. Par ailleurs, le plaidoyer de la Belgique sur ces questions réputées sensibles s'inscrit dans une dynamique plus large d'alliances internationales pour contrer le retour de bâton contre les droits des femmes et des filles au niveau international. En mai 2020, par exemple, la Belgique cosignait avec 57 pays de tous les continents une déclaration commune pour la protection de la santé et des droits sexuels et reproductifs et la promotion de l'égalité des genres pendant la crise de COVID-19[17].

Un autre exemple à cet égard est le soutien de la Belgique, en 2007, à la réintroduction de la planification familiale dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et ce, suite à l'important travail de plaidoyer des organisations de défense des droits des femmes et des associations de planning familial, mais aussi de l'Union européenne et de nombreux chefs d'État. La Belgique a participé à ces efforts alors qu'elle adoptait la même année une note politique sur la santé et les droits sexuels et reproductifs dans le cadre de la coopération internationale au développement préconisant une approche multidimensionnelle de la santé sexuelle et reproductive qui dépasse le seul cadre de la santé publique[18]. Les droits sexuels et reproductifs avaient été ignorés lors de l'adoption des OMD afin d'obtenir le consensus le plus large possible. Après coup, cette situation a été mise en lien avec l'élection imminente de George W. Bush aux États-Unis, ouvertement hostile à l'interruption volontaire de grossesse. Sa première action internationale a d'ailleurs été de réintroduire la *Mexico City Policy* qui empêche le financement des ONG situées en dehors des États-Unis si elles fournissent des avortements sûrs ou des informations sur l'avortement dans le cadre de leurs activités[19]. Cette politique fut abrogée lors de la présidence de Barack Obama mais réinstaurée par Donald Trump en janvier 2017, ce qui fut accueilli par une levée de boucliers sur la scène internationale et a entraîné le lancement de la campagne « She Decides », dans laquelle la Belgique s'est immédiatement engagée.

Par ailleurs, la Belgique inscrit son action dans celle de l'Union européenne pour laquelle la promotion et la protection des droits des femmes sont aussi une priorité. Toutes deux déclarent aborder régulièrement la question des droits des femmes, ainsi que celle des lois et pratiques discriminatoires dans les échanges avec les pays tiers[20]. La Belgique suit également les lignes directrices de l'Union européenne qui décrivent comment mettre en œuvre les priorités de l'UE dans les relations avec les pays tiers en matière de droits humains, notamment les lignes directrices de 2008 sur les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre. La Commission européenne s'est dotée en mars 2020 d'une nouvelle

/ [16] Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (2019), Troisième rapportage au Parlement concernant le Troisième Plan d'Action National 'Femmes, Paix, Sécurité' 2017-2021 ; SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction générale de la Coopération au développement, Thèmes politiques, Droits humains, Thématiques spécifiques, Égalité des genres et Droits des femmes. / [17] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Newsroom, Déclaration conjointe du 6 mai 2020 « Pour la protection de la santé et des droits sexuels et reproductifs et la promotion de l'égalité des genres pendant la crise de la COVID-19 ». / [18] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction générale de la Coopération au développement, (2007), Rapport au Parlement sur l'action de la Belgique en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). / [19] Gautier, A. & Grenier-Torres, C., (2014), *Controverses autour des droits reproductifs et sexuels*, Autrepart (70), pp. 3-21. / [20] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction générale de la Coopération au développement, Égalité des genres et Droits des femmes, *op. cit*.

LA BELGIQUE FACE À LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS À DES FINS D'EXPLOITATION SEXUELLE

Depuis la loi du 13 avril 1995, la traite des êtres humains est punissable en Belgique et les victimes étrangères de la traite des êtres humains qui collaborent avec les autorités peuvent bénéficier de titres de séjour spécifiques. Cette loi est un outil important. En raison de l'absence de voies sûres et légales de migration – ce qui se traduit par d'importantes difficultés pour accéder aux pays d'accueil, obtenir un statut légal et réunir les conditions pour accéder à un emploi formel – de nombreuses femmes et filles migrantes se retrouvent sans protection de leurs droits. Or, les personnes ayant besoin d'une protection internationale, qui se déplacent de manière irrégulière ou qui se trouvent dans une situation humanitaire prolongée, sont particulièrement vulnérables à la traite des êtres humains[21]. Parmi les victimes de la traite, plus de quatre femmes sur cinq et près de trois filles sur quatre le sont à des fins d'exploitation sexuelle[22]. Un autre constat interpellant, comme en témoigne ce chiffre espagnol, est que près de 80% des femmes en situation de prostitution en Espagne sont immigrées, originaires de contextes socio-économiques défavorables et dans une situation administrative irrégulière[23].

En matière de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, la Belgique a choisi une approche multidisciplinaire qui prend forme dans la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains[24]. Myria, le Centre fédéral Migration, assure le secrétariat de cette cellule qui réunit tous les acteurs institutionnels compétents, y compris le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères. Toutefois, la société civile, dont les organisations de femmes, et le monde académique n'y sont pas représentés. Le plan d'action national contre la traite des êtres humains 2015-2019[25] ne prévoit pas d'approche concertée avec ces acteurs, mais uniquement un renforcement de la sensibilisation et l'information de la société civile et des citoyens. En outre, si la Belgique reconnaît la prostitution comme une forme de violence basée sur le genre dans son plan d'action national de lutte contre la violence basée sur le genre 2015-2019[26], elle ne dispose pas d'un cadre d'action national clair en la matière.

/ [21] UNHCR, (s.d.), Nos activités, Asile et migration, Traite des êtres humains. / [22] Conseil économique et social des Nations Unies. (2020). *Op cit.* / [23] Schoenmaeckers, D., & Rousset, C., (2018), *Genre et migration, Recherche & Plaidoyer*, Le Monde selon les femmes. / [24] Myria, (s.d), *Traite et trafic des êtres humains*, Approche multidisciplinaire. / [25] Service de la politique criminelle, Documents de Politique, Traite et trafic des êtres humains, Plan d'action Lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019. / [26] Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (2015), Plan d'action national de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre 2015–2019.

On constate un manque de systématisme et d'outils au niveau national pour une véritable intégration du genre dans l'ensemble des domaines concernés par les Affaires étrangères belges.

stratégie pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes[27]. La Belgique devra en tenir compte puisque cette stratégie sera au cœur des actions de l'UE pour les cinq prochaines années, y compris de son action extérieure. De nombreux éléments restent à éclaircir et affiner, notamment au niveau de la mise en œuvre concrète de l'intégration du genre dans toutes les politiques européennes[28].

La Belgique est donc engagée depuis plusieurs décennies en faveur des droits des femmes et des filles et de l'égalité des genres sur la scène internationale. Cependant, ces questions ne sont apparues qu'à la fin des années 2000 dans les notes de politique générale des Affaires étrangères[29], par le biais de formulations relativement vagues et générales. Dès lors, par un effet miroir, les rapports annuels des Affaires étrangères contiennent à leur tour peu d'informations concrètes sur la stratégie et les outils utilisés en la matière. À partir de 2006, les rapports annuels intègrent le genre et les droits des femmes, le plus souvent en lien avec la coopération au développement et l'aide humanitaire. À partir de 2011, ils fournissent aussi quelques exemples d'actions multilatérales où ces questions ont été intégrées en lien avec la priorité accordée aux droits humains dans les notes de politique générale, comme par exemple l'agenda « Femmes, paix et sécurité » au Conseil des droits de l'homme et au Conseil de sécurité des Nations Unies.

En janvier 2007, la Belgique a adopté une loi « gender mainstreaming »[30] ayant pour but de renforcer l'égalité des femmes et des hommes en intégrant la dimension de genre dans le contenu des politiques publiques définies au niveau fédéral belge. Le rapport annuel 2013 des Affaires étrangères confirme la création d'une taskforce afin d'intégrer et de poursuivre le développement du *gender mainstreaming* et mentionne le développement d'un programme d'action pour 2014 sur le *gender mainstreaming*. Cependant, les rapports annuels des années suivantes ne font plus aucune référence à cette *taskforce*, au programme d'action *gender mainstreaming* du SPF, ou à d'autres outils développés ou utilisés au sein des Affaires étrangères pour assurer l'intégration du genre dans ses activités. Aucune note stratégique ni plan d'action sur le genre n'a été publié sur le site web du SPF Affaires étrangères. Ces outils et documents existent certainement en interne, notamment au niveau du service S 2.3. *Gender Mainstreaming* qui dépend du Président du Comité de direction, mais il n'y est pas fait systématiquement référence dans les rapports annuels ou les notes de politique générale, ce qui complique l'évaluation de la cohérence des politiques pour l'intégration du genre dans les Affaires étrangères de la Belgique.

Depuis plusieurs décennies, la Belgique fait preuve d'une position engagée en matière d'égalité des genres et de droits des femmes et des filles sur la scène internationale. Ces efforts doivent être salués. Cependant, on constate un manque de systématisme et d'outils au niveau national pour une véritable intégration du genre dans l'ensemble des domaines concernés par les Affaires étrangères belges.

/ [27] Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, 5 mars 2020. / [28] Vos, C., (2020), *Égalité hommes-femmes : la stratégie européenne, un premier pas à concrétiser*, CNCD-11.11.11 / [29] Il s'agit des documents de référence en ce qui concerne les lignes prioritaires qu'un ou une Ministre des Affaires étrangères compte mettre en œuvre. Le site web de la chambre des représentants de Belgique permet de consulter les notes de politique générale jusqu'en 2005. / [30] Plus d'informations sur cette législation sur le site web de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE POUR LE PROGRAMME « FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ »

Les conflits armés ont d'importantes conséquences pour la population civile locale dont les activités quotidiennes et le développement sont entravés. La majorité des victimes civiles sont des femmes et des enfants. Lors de conflits armés, les femmes font face à des discriminations multiples et courent le risque d'actes spécifiques de violence, dont les violences sexuelles régulièrement utilisées comme arme de guerre par les combattants. Les conflits sont sources et causes de violences sexuelles qui persistent parfois de longues années après la fin présumée desdits conflits ainsi qu'au fil des parcours migratoires de celles qui fuient les conflits. En raison de leur position de vulnérabilité accrue dans les conflits armés, les femmes doivent bénéficier d'une protection et d'une attention spécifique de la communauté internationale. En outre, les femmes sont souvent des actrices décisives dans la prévention et la résolution informelles des conflits. La participation directe des femmes aux négociations de paix améliore la durabilité et la qualité de la paix. Elles doivent donc pouvoir jouer un rôle actif et important en la matière mais elles sont fortement sous-représentées dans les processus de paix formels[31].

C'est pourquoi le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté à l'unanimité la résolution 1325 sur « Les femmes, la paix et la sécurité » le 31 octobre 2000. Elle a pour objet la prévention des violences faites aux femmes et filles, leur protection contre ces violences ainsi que la reconnaissance par tous les acteurs du rôle des femmes et de l'importance de leur participation active à la prise de décision dans les domaines de la paix et de la sécurité à tous les stades du processus, par exemple dans le cadre des négociations de paix ou des processus de reconstruction au lendemain des conflits. Elle a été suivie de neuf autres résolutions[32], notamment pour prévenir les violences sexuelles et sanctionner leurs auteurs, qui constituent aujourd'hui le programme pour les femmes, la paix et la sécurité. Afin de concrétiser leur exécution, le Conseil de sécurité a, dès 2004, appelé tous les États membres à élaborer un plan d'action national (PAN) afin d'atteindre les objectifs du programme pour les femmes, la paix et la sécurité.

La Belgique en est à son troisième PAN « Femmes, paix et sécurité », qui couvre la période 2017-2021[33]. Sa rédaction a été coordonnée par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Il a également été élaboré en collaboration avec le ministère de la Défense, le SPF Intérieur et le SPF Justice, et en concertation avec la société civile. Il fait l'objet d'un rapportage annuel au Parlement. Le plan d'action est divisé en 6 chapitres. Chaque chapitre correspond à un objectif[34] et contient des informations générales, des sous-objectifs avec une liste d'actions, des indicateurs de suivi et la liste des départements concernés.

Ce plan est globalement très complet. Certains éléments n'y sont toutefois pas abordés, comme les stratégies en matière d'accompagnement de la mise en œuvre de la résolution 1325 dans les pays partenaires ; les stratégies pour impliquer les femmes et les organisations de promotion et de défense des droits des femmes de façon concrète sur le terrain ; les moyens financiers alloués à la réalisation du plan et la manière dont les fonds sont répartis entre départements ministériels et les partenaires sur le terrain. De plus, les causes des conflits, tant en matière de responsabilité nationale qu'internationale, ne sont pas abordées dans ces documents.

/ [31] Van Hove, M. & Poppe, M., (2013), *La force des femmes, une chance pour la paix*. Actions autour de la 'Résolution 1325, Nederlandstalige Vrouwenraad ; ONU Femmes, Notre travail, Les femmes la paix et la sécurité, Faits et chiffres : la paix et la sécurité. / [32] Il s'agit des résolutions 1820 (en 2009) ; 1888 (en 2009) ; 1889 (en 2010) ; 1960 (en 2011) ; 2106 (en 2013) ; 2122 (en 2013) ; 2242 (en 2015), 2467 (en 2019), et 2493 (en 2019). / [33] Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (2017), Troisième Plan d'Action National 'Femmes, Paix, Sécurité' 2017-2021. / [34] Les 6 objectifs retenus par le Belgique sont : promouvoir la mise en œuvre du cadre normatif international ; intégrer la dimension de genre dans les actions belges en matière de conflit, de paix et de sécurité ; lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, et plus spécifiquement les violences sexuelles ; promouvoir la participation des femmes aux processus en matière de conflit, de paix et de sécurité ; soutenir l'Agenda Femmes, paix et sécurité ; assurer le suivi et le monitoring de la mise en œuvre de de l'Agenda Femmes, paix et sécurité et du PAN.

B/ COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT : UN BILAN MITIGÉ DE L'INTÉGRATION DU GENRE

Suite au plaidoyer de la société civile soucieuse de l'intégration du genre dans la coopération au développement, une évaluation de la prise en compte du genre dans la Coopération belge au développement a été réalisée en 2014 par le Service de l'Évaluation spéciale. Elle portait principalement sur la mise en œuvre de la note stratégique « Égalité des droits et des chances pour les femmes et les hommes » adoptée en mai 2002. L'évaluation a conclu que, dans son ensemble, la Coopération belge au développement « n'est pas parvenue jusqu'à présent à apporter une contribution substantielle à l'égalité des genres. Il y a eu à de nombreux endroits et de différentes manières des efforts en vue d'intégrer le genre et d'œuvrer à une plus grande égalité des genres. [...] [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 concrets que les femmes rencontrent dans le Sud »[35].

Cette évaluation, la première et dernière en date, a produit une onde de choc au niveau de la Coopération belge au développement qui a ouvert de nouvelles réflexions sur l'intégration du genre. Elle a aussi mené à la création du Conseil consultatif Genre et Développement en avril 2014, issu de la réforme de la Commission Femmes et Développement créée en 1993. Sa principale mission est de contribuer aux décisions du ministre de la Coopération au développement et du Gouvernement fédéral en matière de genre et développement. Il rassemble l'expertise du monde académique, des conseils de femmes, des ONG de développement et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, aussi bien du côté francophone que néerlandophone. En outre, le Conseil compte deux membres consultatifs, la Direction générale Coopération au développement (DGD) et le cabinet de la Coopération au développement, et deux membres observateurs, Enabel, l'agence belge de développement qui exécute la coopération gouvernementale belge, et la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO).

1/ Les outils pour l'intégration du genre dans la Coopération belge au développement

Depuis plus de 20 ans, le cadre légal de la Coopération belge prévoit l'intégration transversale du genre. En effet, la loi relative à la Coopération au développement de 1999 accordait déjà une attention pour l'intégration du genre, l'égalité des femmes et des hommes étant reprise parmi les thèmes transversaux. Le rapport belge préparé à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Conférence de Pékin en 2019 indique que « les droits et l'autonomisation des femmes au niveau de l'agenda international » sont une priorité pour les cinq années suivantes. La Belgique y prend l'engagement de poursuivre l'intégration transversale de la dimension de genre dans toutes les interventions de la coopération au développement et à veiller à des moyens suffisants pour des projets qui visent directement les femmes et les filles[36].

La Direction générale Coopération au développement (DGD) s'est dotée en 2016 d'une note stratégique « genre »[37] qui définit les axes d'intervention prioritaires de la Coopération

/ [35] Service de l'Évaluation spéciale/SES, (2014), *Évaluation du Genre et Développement dans la Coopération belge*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, p.11. / [36] Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (2019), Vingt-cinquième anniversaire de la quatrième conférence mondiale sur les femmes et de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, Note d'orientation concernant les examens approfondis au niveau national : Belgique. / [37] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction Générale Coopération au développement, (2016), *Note stratégique : Le genre dans la Coopération belge au développement.*

> La vigilance doit être de mise à tous les niveaux pour que les promesses et les bonnes intentions des documents stratégiques soient réellement suivies d'effets sur le terrain.

belge dans ce domaine ainsi que d'un plan d'action[38] comportant des indicateurs de suivi. Outre la note stratégique et le plan d'action genre de la DGD, les agences belges de développement se sont également dotées de leur propre stratégie genre. Enabel dispose d'une stratégie genre pour la période 2019-2023[39] qui prévoit le développement d'un plan d'action[40]. Celui-ci devrait préciser les activités et indicateurs envisagés pour chaque ligne d'action identifiée par la stratégie au niveau des processus décisionnel, opérationnel, organisationnel, ainsi que de monitoring et d'évaluation. BIO dispose également d'une stratégie et d'un plan d'action genre pour la période 2019-2023[41].

L'adoption de ces documents indique une volonté politique de faire de l'intégration du genre un élément central de la politique belge de développement. Un engagement politique et institutionnel clair à tous les niveaux en faveur de l'égalité des genres était la première recommandation de l'évaluation de 2014 relative à l'intégration du genre dans la Coopération belge au développement. Il est donc positif de constater une évolution en ce sens. Cependant, leur réalisation effective repose sur des changements de culture et de pratiques organisationnelles, ce qui demande du temps et un processus de suivi et d'accompagnement. La vigilance doit donc être de mise à tous les niveaux pour que les promesses et les bonnes intentions des documents stratégiques soient réellement suivies d'effets sur le terrain.

La note stratégique et le plan d'action genre de la DGD constituent le cadre principal pour l'action de la Coopération belge au développement en matière de genre. La note de 2016 remplace la note « égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes » de 2002. La DGD déclare avoir tenu compte des recommandations formulées par l'évaluation de 2014. La note stratégique s'adresse en premier lieu au personnel de la DGD mais aussi aux acteurs de la Coopération belge dans leur ensemble.

Cette note s'inscrit dans une triple approche dont les dimensions « se renforcent mutuellement » : 1) l'approche basée sur les droits humains, 2) l'approche à deux voies en matière de genre, qui associe le *gender mainstreaming* et des actions spécifiques, et 3) l'alignement sur les priorités nationales et locales du pays en matière de politique de genre.

Elle fixe également quatre priorités pour l'intégration du genre par la Coopération belge au développement :
1. L'éducation et la prise de décision,
2. La santé et les droits sexuels et reproductifs,
3. La sécurité alimentaire, l'accès aux ressources naturelles et l'empowerment économique,
4. La protection des droits et lutte contre les violences (sous toutes ses formes) basées sur le genre, avec notamment une attention particulière portée aux Lesbiennes, Gay, Bisexuels, Transgenres et Intersexués (LGBTI).

En réaction à la première version de la note stratégique et dans le prolongement des recommandations de l'évaluation de 2014, le Conseil consultatif Genre et Développement demandait en octobre 2015[42] d'établir des liens directs entre chaque priorité et le cadre opérationnel. Il soulignait que sans actions spécifiques pour chaque priorité, leur mise en œuvre sur le terrain se révélerait particulièrement difficile. Le Conseil s'inquiétait également de ne pas trouver de références aux moyens à mobiliser pour atteindre l'égalité des genres. Il considérait comme nécessaire d'avoir recours à la budgétisation sensible au genre et de prévoir des moyens financiers spécifiques pour mettre en œuvre la stratégie genre. Il relevait enfin que si l'évaluation de 2014 avait pointé une défaillance dans le suivi de la note stratégique

gique genre de 2002, la nouvelle note stratégique manquait elle aussi d'instruments de suivi et d'évaluation efficaces et réguliers pour veiller à son application concrète sur le terrain. La note stratégique définitive et son plan d'action n'ont toutefois pas intégré ces recommandations.

En mai 2019[43], le Conseil a rappelé une partie de ses préoccupations, selon lesquelles « de nombreuses lacunes voient le jour entre les indicateurs du plan d'action et les objectifs de la note stratégique. [...] la plupart des activités et des indicateurs contenus dans le plan d'action sont vaguement définis ou manquants. [...] l'incertitude subsiste à ce jour sur l'état de la situation concernant la mise en œuvre du plan d'action pour l'égalité des genres et la façon dont le suivi est mené. [...] les indicateurs contenus dans le plan d'action sont principalement des indicateurs axés sur les processus [...] [et] sont insuffisamment axés sur les résultats qui doivent être obtenus conformément au plan d'action ». Le Conseil formule différentes recommandations pour mieux harmoniser note stratégique et plan d'action dans le cadre de l'Agenda 2030. La DGD n'a pas communiqué sur une éventuelle révision de sa note stratégique ni de son plan d'action genre.

Par ailleurs, la DGD a élaboré et publié une quinzaine d'autres notes stratégiques, consacrées à un thème, un secteur ou une approche de la Coopération belge. L'espace de cette étude ne permet pas de faire l'évaluation de l'intégration du genre au sein de chacune de ces notes stratégiques. À titre d'exemple cependant, la note stratégique dédiée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire (2017)[44] a été analysée par le Conseil consultatif Genre et Développement. Il ressort de cette analyse que la note prend très peu en compte la question du genre et pose question par ses choix stratégiques puisqu'elle ne prend pas en considération l'agriculture familiale ou paysanne qui occupe de nombreuses femmes dans les pays partenaires. De plus, les femmes jouent un rôle important tout au long des chaînes de valeur agroalimentaires, de même que dans la gestion des ressources naturelles comme la terre et l'eau[45]. La note stratégique genre de la DGD mentionne pourtant une priorité « Sécurité alimentaire, accès aux ressources naturelles et empowerment économique ». Cet exemple illustre que la cohérence en matière d'intégration du genre dans les politiques de développement reste un défi important au niveau stratégique, et *a fortiori* au niveau opérationnel.

/ [38] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction Générale Coopération au développement, (2016), *Plan d'action relatif à l'intégration de la dimension de genre*. / [39] Enabel, (2019), *Stratégie Genre 2019-2023*. / [40] Ce plan d'action n'était pas été publié en date du 15 février 2021. / [41] BIO, (2019), *Gender Strategy & Action Plan 2019-2023*. / [42] Conseil consultatif Genre et Développement, (2015), Réactions du Conseil Consultatif Genre et Développement sur le premier draft de la note stratégique genre et développement du 23.09.2015. / [43] Conseil consultatif Genre et Développement, (2019), Avis du Conseil consultatif Genre et Développement à propos de l'intégration de la note stratégique relative au genre et du plan d'action pour l'égalité des genres dans l'Agenda international 2030. / [44] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction Générale Coopération au développement, (2017), De la subsistance à l'entrepreneuriat, Note stratégique « Agriculture et Sécurité Alimentaire » pour la Coopération belge au développement. / [45] Conseil consultatif Genre et Développement, (2016), Avis sur la nouvelle note stratégique «agriculture et sécurité alimentaire» de la DGD.

2/Bilan de l'intégration du genre dans la coopération au développement

Adopter des lois et de documents stratégiques qui intègrent le genre ne suffit pas. Il faut les mettre en application, ce qui exige d'une part un processus de suivi avec des indicateurs et d'autre part suffisamment de moyens humains et financiers pour atteindre tant les objectifs spécifiques en matière d'égalité des genres, qu'une approche intégrée du genre dans tous les domaines de la Coopération belge au développement. Un premier obstacle à lever est celui du manque de formation des acteurs de la Coopération belge au développement sur l'approche genre et développement et ses outils et grilles d'analyse. Des budgets spécifiques doivent être prévus de même que l'application systématique de la budgétisation sensible au genre dans le cadre du *gender mainstreaming*. La budgétisation sensible au genre est « une analyse et une mise en examen des budgets en fonction de leur impact sur les femmes et les hommes, en reconnaissant leurs rôles, le travail gratuit et leurs besoins spécifiques et rapports au sein de la société »[46].

LE PLAIDOYER DE SI JEUNESSE SAVAIT (SJS) POUR LES DROITS SEXUELS ET REPRODUCTIFS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Face aux tabous liés à la sexualité féminine et à la criminalisation de l'avortement, le travail d'associations telles que Si Jeunesse Savait (SJS) à Kinshasa est d'une valeur inestimable. Partenaire de l'ONG belge Le Monde selon les femmes, SJS promeut la santé et les droits sexuels et reproductifs à travers différents leviers d'action : le plaidoyer politique pour transformer le cadre légal, la sensibilisation aux droits et la prise en charge juridique et psychologique aux victimes de violence, y compris les personnes LGBTI.

En 2017, l'avortement n'était autorisé sous aucun motif dans 10 des 54 pays d'Afrique, dont la République démocratique du Congo (RDC). Seulement quatre pays d'Afrique disposaient de lois sur l'avortement relativement libérales[47]. En 2018, dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi sur la santé publique, SJS a pris l'initiative de coordonner un réseau d'associations féminines pour promouvoir des dispositions sur la santé sexuelle et reproductive, notamment en matière d'avortement et de soins post-avortements. Si la RDC n'a pas formellement dépénalisé l'avortement, ce travail de plaidoyer politique a néanmoins permis l'adoption et la publication au journal officiel du Protocole de Maputo, qui enjoint aux États de légaliser l'avortement médicalisé en cas de viol, d'anormalité fœtale ou s'il est nécessaire de protéger la santé de la femme.

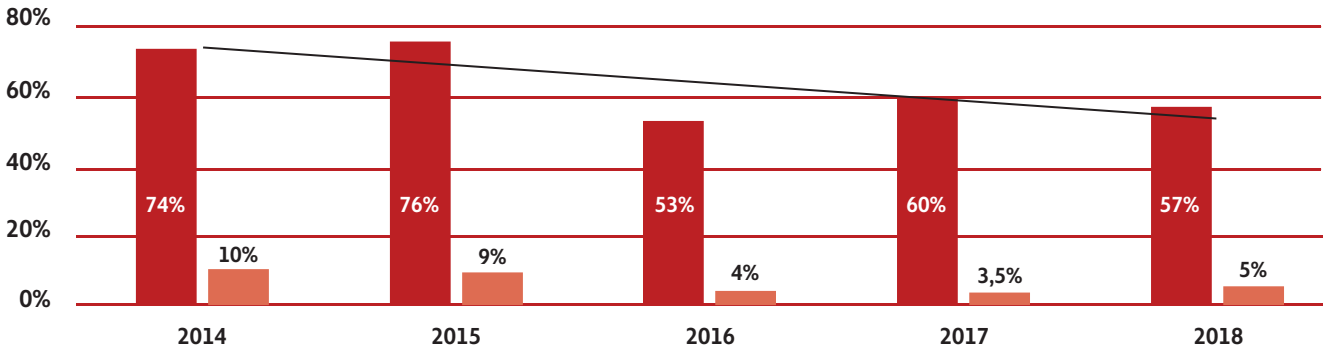
/ [47] Singh, S., et *al.*, (2018), *Abortion Worldwide 2017: Uneven Progress and Unequal Access*, Guttmacher Institute.

a. Une intégration du genre en dents de scie en ce qui concerne la quantité d'aide publique au développement

La Belgique utilise le marqueur de la politique d'aide à l'appui de l'égalité homme-femme du Comité d'aide développement (CAD) de l'OCDE[48]. Selon l'ONG Oxfam, il s'agit d'un outil imparfait vu l'important écart entre les financements déclarés sous ce marqueur par les bailleurs de fonds au CAD et la qualité des projets en faveur de l'égalité des femmes et des hommes[49]. Ce marqueur reste toutefois le seul outil qui permette actuellement de suivre l'évolution des engagements politiques et financiers relatifs à l'égalité des sexes au niveau de l'aide bilatérale. En ce qui concerne la Belgique, les données révèlent une tendance à la baisse de la quantité d'aide publique au développement (APD) qui intègre le genre. L'important décalage entre 2015 et 2016 s'expliquerait en partie par une révision des consignes de l'OCDE pour une meilleure application du marqueur.

Bien qu'elle se profile comme une alliée des droits des femmes et des filles, la Belgique ne s'est jusqu'à présent pas donné comme objectif de relever l'important défi du financement des organisations de défense des droits des femmes, sur son propre territoire comme dans les pays en développement. Elle affirme ne pas pouvoir rapporter au CAD de manière optimale sur la part de son budget allouée à ces organisations[50], sans plus de détails. L'analyse du marqueur du CAD qui couvre le soutien aux mouvements, organisations et institutions féministes œuvrant pour les droits des femmes et des filles, révèle que la Belgique soutient à peine ce type d'acteurs : en 2018 moins de 0,3% de l'aide belge a été consacrée à leur soutien[51].

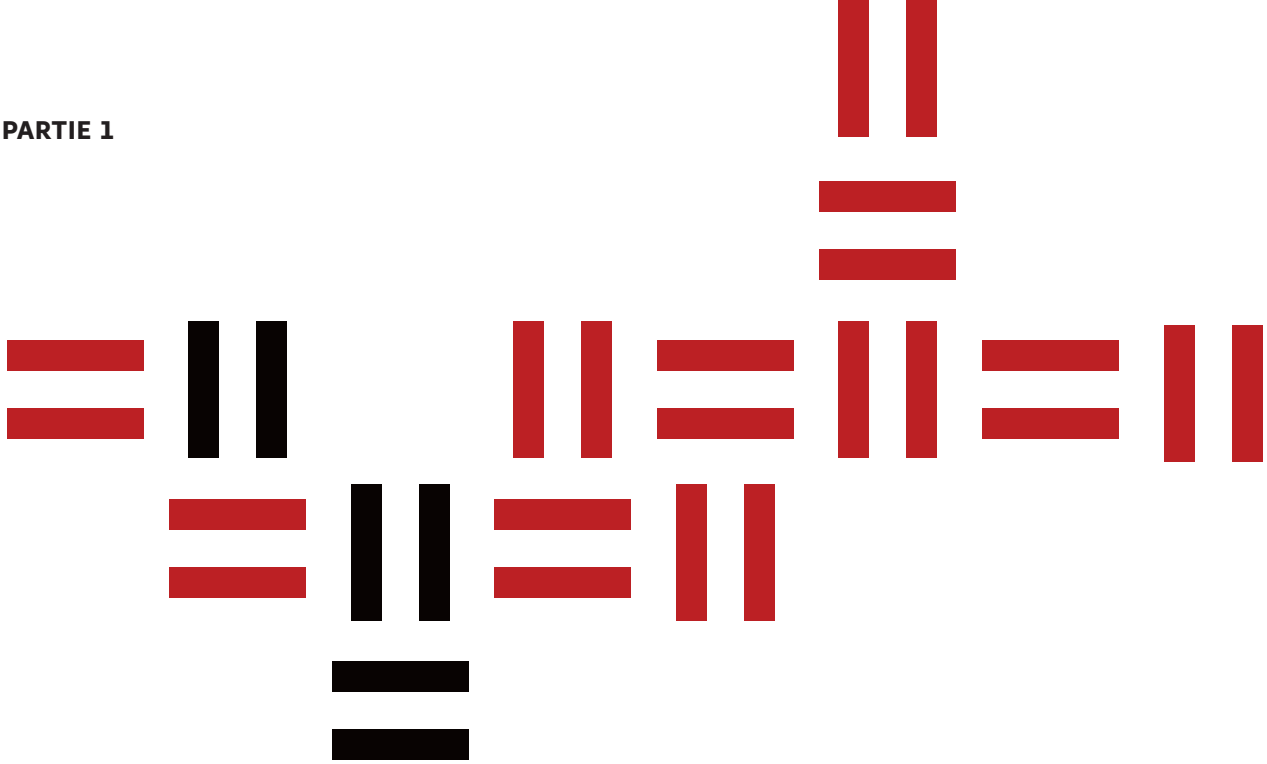
ÉVOLUTION DU VOLUME DE L'APD QUI INTÈGRE LE GENRE



% APD belge qui intègre le genre (marqueur 1 et 2 de la politique d'aide à l'appui de l'égalité homme-femme du CAD)
% APD belge qui a le genre comme objectif proncipal (marqueur 2 de la politique d'aide à l'appui de l'égalité homme-femme du CAD)
Linéaire « % APD belge qui intègre le genre (marqueur 1 et 2 de la politique d'aide à l'appui de l'égalité homme-femme du CAD) »

Source : OCDE, Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment Donor Charts, (2017, 2019 & 2020)[52].

/ [46] De la Peña Valdivia, M. (2015), *Les essentiels du genre 14 – Genre et budget*, Le Monde selon les femmes, p.7. / [48] Réseau du CAD-OCDE sur l'égalité homme-femme, (2016), Manuel Relatif au Marqueur de la Politique d'Aide à l'Appui de l'Égalité Homme-Femme Établi par le CAD-OCDE. / [49] Grabowski, A. & Essick, P., (2020), Des projets en faveur de l'égalité femmes-hommes ? Analyse des projets de bailleurs de fonds qui transversalisent l'égalité femmes-hommes afin d'évaluer la qualité de l'intégration et du marquage, Oxfam. / [50] Vingt-cinquième anniversaire de la quatrième conférence mondiale sur les femmes et de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (1995), (2019), Note d'orientation concernant les examens approfondis au niveau national : Belgique, p.59. / [51] OCDE, Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment Donor Charts, mars 2020. / [52] Note méthodologique : L'OCDE parle de pourcentages de l'aide bilatérale allouable. Dans le calcul du pourcentage de l'aide qui intègre le genre comme objectif principal (marqueur 2), les activités qui n'ont pas utilisé le marqueur genre de l'OCDE dans le total de l'aide bilatérale allouable ont été comptabilisées dans le montant total de l'aide.



b. Un manque de mécanismes de redevabilité pour évaluer la qualité de l'aide qui intègre le genre

Actuellement, peu d'informations sont disponibles sur la qualité des interventions de la Coopération belge en matière d'intégration transversale et spécifique du genre. La Belgique ne fournit pas d'analyse qualitative des différentes données liées au genre qu'elle transmet au CAD ; les rapports annuels de la coopération au développement ne proposent pas d'analyse des résultats concrets pour les droits des femmes et des filles. Comment la Belgique assure-t-elle que le financement marqué comme « genré » est réellement destiné à des projets de qualité et reflète de manière fiable le financement versé en faveur de l'égalité et des droits des femmes et des filles ? Des éléments disparates sur la qualité des interventions intégrant le genre peuvent être trouvés via des initiatives de transparence de l'aide mais il n'existe pas de communication consolidée par l'administration belge. Il est donc difficile de mesurer si et comment les recommandations de l'évaluation de 2014 ont été prises en compte, et si les interventions de la Coopération belge contribuent aujourd'hui à des changements structurels durables sur le terrain pour les droits des femmes et des filles.

Au-delà, beaucoup de questions restent en suspens par rapport aux futures mises en œuvre. Quelle stratégie se donnera la Belgique pour respecter son engagement à poursuivre l'intégration du genre dans sa coopération ? La Coopération belge au développement applique-t-elle la budgétisation sensible au genre ? Que fait-elle du constat que son aide bilatérale orientée vers l'égalité hommes-femmes stagne autour des 60% et que seulement 5% de l'aide bilatérale a pour objectif principal l'égalité hommes-femmes ? Comment prévoit-elle d'atteindre l'objectif du plan d'action genre européen de 85% de nouveaux programmes orientés vers l'égalité hommes-femmes [53] ? Compte-t-elle davantage soutenir les organisations de droits des femmes et les mouvements féministes, et par quel biais ? Ces questions sans réponses pourraient être explorées au niveau du Parlement fédéral, notamment lors des auditions de la ministre de la Coopération au développement en commission des Relations extérieures (RELEX).

Par ailleurs, des questions parlementaires sont déjà régulièrement posées sur l'intégration du genre et les droits des femmes ou des filles, en lien avec l'actualité d'une région ou d'une crise humanitaire. Les réponses apportées à ces questions permettent de dessiner une image partielle des efforts menés par la Coopération belge au développement en la matière. Cependant, il n'existe pas d'obligation de rapportage auprès de la commission RELEX en ce qui concerne l'intégration du genre et les droits des femmes ou des filles. Une telle obligation permettrait davantage de suivi en la matière en parallèle des questions liées à l'actualité.

La Belgique manque donc actuellement d'un mécanisme inclusif de redevabilité de la coopération au développement qui permette, en plus des résultats quantitatifs, de suivre la qualité de l'aide belge et les progrès réalisés au niveau des droits des femmes et des filles.

/ [53] Conclusions du Conseil Européen du 26/10/15, ST-13201-2015-INIT ; Conclusions du Conseil Européen du 26/11/18, ST-14551-2018-INIT : European Commission & High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, (2020), Joint Communication to the European Parliament and the Council, EU Gender Action Plan : (GAP) III – An ambitious agenda for gender equality and women's empowerment in EU external action.

LE MANQUE DE SOUTIEN AUX ORGANISATIONS DE DROITS DES FEMMES ET AUX MOUVEMENTS FÉMINISTES

De nombreux progrès en matière de droits des femmes ont été possibles grâce à l'activisme des organisations de promotion et de défense des droits des femmes et des mouvements féministes pour sensibiliser le public, influencer les gouvernements et les obliger à rendre compte en matière de mise en œuvre des lois et politiques[54]. Depuis les années 1990, différents réseaux féministes se sont constitués pour suivre avec vigilance la mise en œuvre des accords internationaux liés aux droits des femmes et des filles. Un exemple est le réseau de santé des femmes d'Amérique latine et des Caraïbes (La Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe) qui a créé un mécanisme de suivi du Programme d'action de la Conférence du Caire sur la population et le développement, consensus mondial plaçant la dignité individuelle et les droits de la personne, y compris le droit de planifier ses projets familiaux, au cœur même du développement. Le mécanisme de la Red de Salud se base sur des indicateurs élaborés par des universités, des centres de recherche autonomes et des organisations de droits des femmes[55].

Le rôle des organisations de droits des femmes est central dans la conduite des changements politiques, juridiques et sociaux en faveur de l'égalité des genres. Une étude quantitative[56] à grande échelle fondée sur des données collectées entre 1975 et 2005 dans 70 pays a révélé que les mouvements de femmes autonomes constituent le facteur le plus important pour influencer les politiques progressistes en matière de violences contre les femmes. Cette étude a montré qu'en la matière leur influence dépasse des facteurs tels que la présence d'un plus grand nombre de femmes élues, des partis politiques progressistes au pouvoir ou une amélioration de la richesse nationale.

Les organisations de droits des femmes sont également pionnières dans la conception d'approches efficaces pour faire progresser l'égalité des sexes. Un exemple est celui des approches de mobilisation communautaire pour le changement des normes sociales en ce qui concerne les mutilations génitales féminines ou les violences sexistes. En Ouganda, la méthodologie de mobilisation communautaire « SASA! » développée par l'organisation de défense des droits des femmes *Raising Voices* a donné d'impressionnants résultats puisque les femmes des communautés SASA! voient les risques de subir des violences physiques de la part d'un partenaire intime réduits de moitié comparativement aux femmes des communautés témoins. Les changements de comportement s'expliquent par une prise de conscience et de nouvelles connaissances acquises par la diffusion de communications qui reflètent la vie quotidienne des gens et des communications interpersonnelles avec des agents de changement de la communauté et des membres du réseau social. La méthodologie SASA ! a été adaptée dans plus de 20 pays différents et dans des contextes particuliers comme les camps de réfugiés[57].

/ [54] Cornwall, A., (2014), *Women's Empowerment: What Works and why?*, Working Paper No. 14, UNU-WIDER ; Mazur, A., McBride, D. & Hoard S., (2016), *Comparative strength of women's movements over time: conceptual, empirical, and theoretical innovations, Politics*, Groups, and Identities., Vol.4 (4), pp. 652-676 ; Mazur, A., (2009), *Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative : Vers une approche genrée de la démocratie*. Revue française de science politique, vol. 59 (2), pp. 325-351. / [55] H. Ryckmans & P. Maquestiau, (2008), *Population et développement : égalité de genre et droits des femmes*, Mondes en développement, n° 142, pages 67 à 82. / [56] Htun, M. & Weldon, S.L., (2012), *The civic origins of progressive policy change: combatting violence against women in global perspective 1975-2005*, American Political Science Review, 106 (3), pp. 548-569. / [57] Namy S. et *al.*, « Balancing fidelity, contextualization, and innovation: learning from an adaptation of SASA! to prevent violence against women in the Dadaab refugee camp », Gender and Development, vol. 27, no 2, 2019 ; Chatterji, S., Stern, E., Dunkle, K. & Heise, L., (2020), *Community activism as a strategy to reduce intimate partner violence (IPV) in rural Rwanda: Results of a community randomised trial*, Journal of Global Health, pp 1-17.

Le rétrécissement de l'espace civique et la multiplication des attaques contre les femmes dans la vie publique menacent les activités des organisations de défense des droits des femmes et des mouvements féministes. Dans 111 pays du monde, l'espace civique souffre actuellement de sérieuses attaques. Dans ce contexte, les organisations de droits des femmes et les mouvements féministes sont soumis à une pression croissante qui entrave la capacité des femmes à demander des comptes aux responsables politiques[58]. Dans de nombreux pays, le financement des droits des femmes et des filles a diminué[59].

Les organisations de droits des femmes interpellent pourtant depuis des années sur ce manque de financement. L'Association pour les droits des femmes dans le développement (AWID) révèle que 99% de l'aide internationale disponible liée au genre n'est pas aux mains des organisations de droits des femmes ni aux mouvements féministes. La plupart des organisations féministes ne sont pas structurées de façon à pouvoir répondre aux exigences des bailleurs de fonds pour l'obtention de ces financements, en termes de critères pour répondre aux appels d'offres, de rapportage ou de mise en conformité. Dès lors, ces ressources leur sont inaccessibles. Les agences de développement acheminent donc les trois quarts de l'aide internationale liée au genre, et, pour le reste, les financements sont généralement attribués aux organisations de la société civile et ONG internationales généralistes. D'importants programmes pour les droits des femmes et des filles sont menés par ces organisations et les agences de développement qui travaillent régulièrement en partenariat avec des organisations de défense des droits des femmes. Cependant, force est de constater que les financements liés au genre, et le pouvoir qui s'y attache, ne se trouvent pas directement aux mains des organisations au cœur des changements sociaux pour l'égalité des genres et les droits des femmes et des filles[60]. Ceci soulève des préoccupations importantes sur la reconnaissance et l'autonomie de ces acteurs sociaux, et leur pouvoir de mobilisation pour leur propre agenda et leurs droits.

Les organisations de droits des femmes et les mouvements féministes sont également peu soutenus par les subventions des fondations. En 2014, sur les subventions accordées par des fondations aux questions environnementales, seul 1% concernait « les femmes et l'environnement ». Ce manque de financement se retrouve aussi dans les fondations qui soutiennent de nombreux autres domaines où organisations de droits des femmes et les mouvements féministes agissent pourtant comme la justice économique, les droits humains de manière générale ou encore la santé[61].

Les conséquences du manque de financement structurel sur les activités des organisations de droits des femmes et les mouvements féministes sont diverses, allant de la fermeture de services de première ligne comme l'accompagnement social, juridique et psychologique, à l'impossibilité de participer à des processus de décision politique. D'importants réseaux régionaux ou internationaux doivent mettre leurs activités en suspens parce que leurs membres ont perdu leurs financements ; s'épuisent pour la survie financière de leur organisation dépendante d'une multitude de financements ponctuels demandant beaucoup de moyens en termes de gestion administrative et financière ; ou ont dû laisser de côté une partie de leurs priorités pour assurer la survie de leur organisation.

/ [58] Firmin, A., Pousadela, I. & Tiwana, M., (2019), *Rapport sur l'état de la société civile 2019 : l'année en revue*, CIVICUS. / [59] Conseil économique et social des Nations Unies. (2020). *op. cit*. / [60] Miller, K. & Jones, R., (2019), *Vers un écosystème de financement féministe*, AWID. / [61] *Ibidem*.

C/ COMMERCE : LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DES ENTREPRISES BELGES TENDENT À L'EMPORTER SUR LES DROITS HUMAINS DES POPULATIONS LOCALES

À travers le monde, et dans les pays du Sud en particulier, les violations des droits humains dans les chaînes d'approvisionnement sont légion. Des populations sont régulièrement victimes de violations de leurs droits fondamentaux par des entreprises. Les conséquences pour les droits des femmes sont particulièrement importantes.

C'est notamment le cas en Sierra Leone depuis l'arrivée de la multinationale agro-industrielle belgo-luxembourgeoise Socfin en 2011. Selon un rapport de l'ONG FIAN, dans le cadre d'un investissement à grande échelle pour une plantation de palmiers, l'entreprise atteint gravement aux droits des communautés locales, notamment le droit à la terre, à l'alimentation, et les droits civils et politique. Avant l'arrivée de Socfin, les activités agricoles des femmes étaient centrales au sein des communautés sur le plan économique et social. En raison de l'accaparement des terres, les femmes ont perdu l'accès et le contrôle des terres, créant un large fossé économique et social dans les communautés. De plus, les femmes, en particulier les plus âgées, ne trouvent pas facilement d'emploi comme travailleuses agricoles auprès de Socfin parce que jugées inaptes aux tâches exigées des ouvriers dans les plantations. Elles font donc face à de nouveaux obstacles en matière d'accès au travail[62].

Les normes sociales liées au genre assignent aux femmes des responsabilités importantes en matière de travail reproductif et domestique. Jusqu'à 75% des soins non-rémunérés sont effectués par des femmes et des filles et elles représentent deux tiers de la main-d'œuvre assurant un travail de soin rémunéré[63]. Ce sont donc elles qui prennent le plus souvent soin des malades lorsque des problèmes de santé se développent dans une communauté, comme par exemple en Inde où des problèmes de santé publique surviennent suite aux activités liées à l'amiante de l'entreprise belge Eternit[64]. Dans les communautés rurales, les femmes et les filles sont également chargées de laver les vêtements, de faire la cuisine et de collecter de l'eau. Les épisodes de pollution des sources d'eau ou leur accaparement ou privatisation par des entreprises les touchent donc directement. Parcourir de plus longues distances pour accéder aux sources d'eau augmente le temps consacré au travail reproductif et domestique, creusant davantage les inégalités en la matière avec les hommes et les garçons, et réduisant la possibilité de s'engager dans des activités génératrices de revenus ou de loisirs[65].

De plus, certains secteurs économiques occupent une très large majorité de femmes, comme celui de la confection textile. Fin avril 2013, l'effondrement de l'immeuble du Rana Plaza au Bangladesh a tué 1 138 travailleuses et blessé 2 000 autres. Il a également mis en évidence les conditions de travail indécentes au sein des chaînes de production mondiales. Les filières d'approvisionnement en vêtements se caractérisent également par un déséquilibre de pouvoir. Selon l'ONG achACT, la pandémie de COVID-19 a eu pour conséquence, au Bangladesh, l'annulation par les marques et enseignes de la majorité des commandes en cours de production ou finalisées pour plus de la moitié des fournisseurs. Plus de 70% des annulations ont été réalisées sans payer les matières premières déjà achetées et plus de 90% sans payer les coûts de fabrication, ce qui signifie que le faible salaire des travailleuses n'est pas payé en totalité. En ce qui concerne les entreprises belges, celles qui ont

/ [62] Eggen M., Kroff F. & Phoenix, M., (2019), *Accaparement de terres et huile de palme en Sierra Leone. Analyse du cas Socfin à la lumière des droits humains. Rapport de cas 2019. Résumé exécutif*, FIAN Belgium. / [63] Addati, L., et *al.*, (2018), *Un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent*, Organisation internationale du Travail. / [64] Noirfalisse, Q., (2018), *L'amiante en Inde, la catastrophe au ralenti*, Le Vif/L'Express.

répondu à l'enquête d'achACT déclarent ne pas avoir annulé de commande mais certaines ont refusé de divulguer des informations[66].

Les effets négatifs des exploitations minières touchent aussi particulièrement les femmes alors qu'elles y sont peu représentées[67]. Les femmes et les filles dépendent de l'accès à la terre et à l'eau pour leur travail reproductif et domestique, deux ressources souvent polluées et détruites par les exploitations minières. L'installation d'entreprises minières et de leurs travailleurs, en grande majorité des hommes, a aussi pour effet de transformer les communautés où la consommation d'alcool, la prostitution et les violences domestiques et sexuelles augmentent[68]. Les mouvements féministes et les femmes indigènes mettent en évidence l'imbrication des violences patriarcales et raciales dans le modèle extractiviste et déploient de multiples stratégies pour y résister et défendre leurs territoires[69].

En outre, les activistes qui prennent la parole pour dénoncer et lutter contre les violations de leurs droits font face à de nombreuses menaces et peuvent y laisser la vie. En Asie et en Amérique latine, une augmentation notable des menaces, des violences et des meurtres de défenseuses des droits humains a eu lieu ces dernières années. En 2017, le Brésil, la Colombie, le Mexique et les Philippines comptaient 80% des assassinats recensés. Les activistes pour les droits fonciers et environnementaux sont les plus menacées. L'année 2017 fut une année particulièrement meurtrière pour les défenseuses de l'environnement, avec 200 assassinats. Berta Cáceres a été tuée pour son rôle dans la défense des droits fonciers des membres du Conseil civique des organisations populaires et indigènes (COPINH) au Guatemala. Sa fille, Berta Zuñiga Cáceres, a survécu à une tentative d'assassinat la même année après avoir été élue comme nouvelle dirigeante de la COPINH[70].

Or, la multiplication des accords de commerce et d'investissement intégrant une clause d'arbitrage pour la protection des investissements tend à favoriser les intérêts économiques et commerciaux des firmes transnationales au détriment des normes sociales et environnementales adoptées par les États. Les victimes de ces abus ne disposent souvent pas d'un accès réel à la justice, singulièrement lorsqu'une partie de la responsabilité émane d'une société à l'autre bout de chaînes d'approvisionnement mondialisées. Actuellement, aux niveaux belge, européen ou international, il n'existe aucun mécanisme de protection contraignant en faveur des droits humains et de l'environnement à même de protéger les personnes et les communautés affectées par les activités des entreprises transnationales[71]. En outre, la dimension du genre n'apparaît que très rarement dans des clauses des différents accords de commerce déjà signés ou en cours de signature par l'UE et déjà ratifiés ou en cours de ratification en Belgique.

À l'heure actuelle, lorsqu'une entreprise transnationale belge est impliquée dans des abus et violations des droits humains et environnementaux, le parcours de ses victimes est parsemé d'obstacles légaux et financiers quasiment insurmontables pour obtenir réparation auprès de la justice belge[72]. En raison des nombreux exemples de firmes transnationales qui échappent à leurs responsabilités, l'ONU a adopté en 2011 les Principes directeurs sur les entreprises et les droits humains qui forment un cadre pour une approche volontaire pour les entreprises. Toutefois, des mesures rendant réellement contraignant le respect des droits humains et de l'environnement sont nécessaires pour un impact concret sur le terrain. La Belgique ne dispose pas de loi sur le devoir de vigilance des entreprises belges afin de rendre leurs filières d'approvisionnement plus durables et respectueuses des droits humains dont les droits des femmes et des filles.

En ce qui concerne la répartition des compétences en Belgique, les Régions sont compétentes en matière de promotion commerciale et de politique des ventes et de l'exportation. Si le commerce extérieur est avant tout une

La dimension de genre n'apparaît que très rarement dans des clauses des différents accords de commerce.

compétence régionale, le niveau fédéral est compétent pour la diplomatie économique, un volet essentiel des Affaires étrangères. Le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement est chargé de promouvoir les intérêts économiques belges à l'étranger dans le respect de la répartition des compétences entre le fédéral et les entités fédérées. Différents leviers sont mobilisés à cette fin : le soutien au secteur privé belge lors d'activités internationales, les missions économiques princières, ou encore les visites d'État et ministérielles [73].

En outre, la Belgique intervient activement dans des enceintes internationales afin de mettre en valeur l'image économique de la Belgique, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce, de l'Organisation de coopération et de développement économique, du Forum économique mondial et de l'Union européenne seule compétente pour la politique commerciale commune. La Belgique plaide habituellement « pour une libéralisation plus poussée des échanges commerciaux internationaux, tout en prêtant une attention à certaines valeurs considérées comme indispensables dans notre société : la diversité culturelle, la protection sociale, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement » [74]. La diplomatie économique de la Belgique ne prend donc pas en compte l'égalité des genres comme valeur à part entière et ne stipule pas intégrer une approche genre transversale.

En conclusion, l'absence d'une approche intégrée du genre dans le volet commerce extérieur de la politique étrangère de la Belgique entraîne de graves conséquences sur les droits humains, dont les droits des femmes et des filles. Ces dernières souffrent pourtant des effets négatifs des politiques économiques néolibérales qui articulent sexisme et système économique. Le rapport 2020 d'Oxfam sur les inégalités [75] illustre comment le « modèle économique néolibéral qui a débouché sur une accumulation de richesses et de pouvoir au profit d'une riche élite exploite les filles et les femmes et viole leurs droits » [76]. Les femmes sont majoritaires dans les emplois précaires et mal rémunérés où elles sont souvent exposées à des risques pour la santé ou victime de blessures graves et de violences sexuelles sur le lieu de travail [77]. Les hommes sont surreprésentés aux postes plus prestigieux et mieux rémunérés [78]. La Belgique manque à cet égard de cohérence entre sa politique en matière de commerce extérieur et ses politiques d'affaires étrangères et de coopération au développement qui inscrivent le genre et les droits des femmes et des filles parmi leurs priorités. Au vu de ses positions engagées en matière d'égalité des genres et de droits des femmes et des filles sur la scène internationale, il s'agit également d'une opportunité manquée de renforcer l'image de marque de la Belgique sur ces questions.

/ [65] Groen, K. & Lis Cunha, L., (2020), *We mean business: protecting women's rights in global supply chains*, Action Aid. / [66] AchACT, (2020), *Bangladesh. Rana Plaza & Covid 19, même combat !* / [67] Jérôme, A., Anishnabe & Simon, L., (2018), *Bilan de la rencontre internationale « femmes en résistance face à l'extractivisme »*, Femmes autochtones du Québec ; Mabanza Bambu, B., (2018), *Extractivisme, post-colonialisme et féminisme*, CIDSE. / [68] Brown, K., (2018), *Indigenous Amazonian women demand end to extraction*, Mongabay ; Fernandes, M. & Manusse, R., (2018), *Feminist Solidarity in the Resistance and Construction of Alternatives to Extractivism*, Friedrich-Ebert-Stiftung ; Jérôme, A., Anishnabe & Simon, L., (2018), *op. cit.* ; Declaración del encuentro de mujeres frente al extractivismo y al cambio climático, (2014), Quito. / [69] Barcia, I., (2017), *Arrimer la résistance à l'action : Les stratégies des défenseuses des droits humains qui résistent aux industries extractives*, AWID ; Billo, E., (2020), *Patriarchy and progressive politics: gendered resistance to mining through everyday social relations of state formation in Intag*, Ecuador, Human Geography ; Sempértegui, A., (2019), *Indigenous Women's Activism*, Ecofeminism, and Extractivism: Partial Connections in the Ecuadorian Amazon. Politics & Gender, pp. 1-28. / [70] Ndinga-Kanga, M., (2019), *In Defence of Humanity: Women Human Rights Defenders and the struggle against silencing*, CIVICUS. / [71] Wintgens, S., (2019), *Entreprises et droits humains : réglementer pour stopper les abus*, CNCD-11.11.11. / [72] Rigot, V., (2019), *L'amiante ou la démonstration du besoin d'un traité international,* CNCD-11.11.11. / [73] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Politique, Diplomatie économique. / [74] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Politique, Diplomatie économique, Répartition des compétences. / [75] Max Lawson, et al., (2020), *op.cit.* / [76] *Ibidem*, p.28. / [77] *Ibidem*. / [78] *Ibidem*.

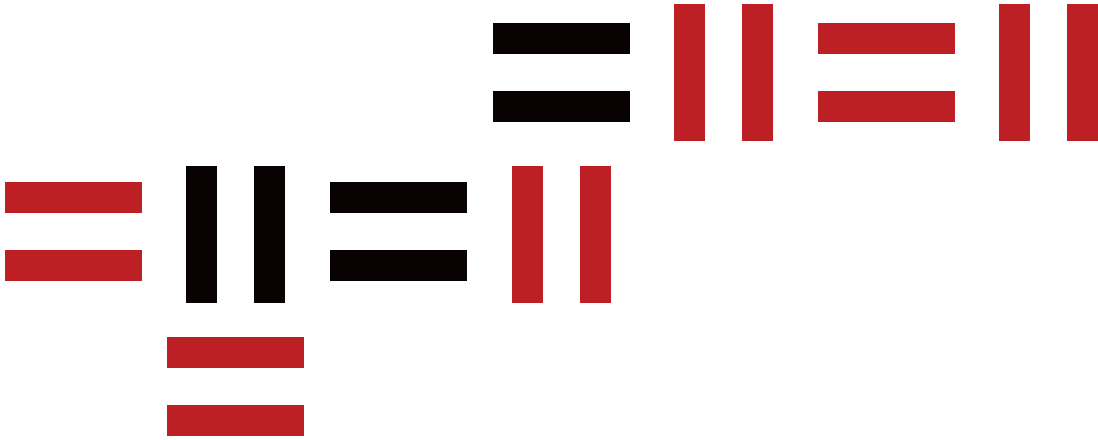
L'EXPORTATION D'ARMES BELGES VERS DES PAYS IMPLIQUÉS DANS LA GUERRE AU YÉMEN

Si le volume et le type d'exportation diffèrent entre les régions, la production belge d'armements concerne à la fois la Wallonie et la Flandre. En 2013, la Région wallonne a accordé 1 348 licences d'exportation d'armes pour un montant total de 459,24 millions d'euros, alors que la Flandre en a accordé 300 pour un montant de 245,57 millions d'euros[79]. La Flandre exporte de la haute technologie destinée à l'armement, tandis que la Wallonie exporte davantage des armes de petit calibre et des munitions[80]. Or la Belgique assure deux tiers des besoins saoudiens dans cette catégorie[81].

En 2019, l'enquête *#BelgianArms* et Amnesty International ont montré que des armes et des équipements militaires wallons étaient engagés dans la guerre au Yémen, avec un risque élevé de leur utilisation dans des attaques illégales contre des populations civiles. Ces armes et équipements militaires ont notamment été achetés par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, deux États impliqués dans le conflit[82]. Le conflit armé au Yémen a entraîné ce que les Nations Unies ont qualifié de « pire crise humanitaire au monde ». Des milliers de civils yéménites ont été tués et blessés par les parties au conflit. Des centaines de milliers de familles n'ont plus de source de revenus régulière. La discrimination et la violence à l'égard des femmes et des filles a augmenté. Les mariages des enfants, une pratique déjà courante au Yémen avant le conflit, se sont davantage répandus[83].

À la lumière des engagements de la Belgique pour l'agenda « Femmes, paix et sécurité »[84] et de ses autres engagements en faveur des droits humains, ces ventes d'armes posent question du point de vue de la cohérence des politiques pour le développement. Dans ce cas précis, la vie des civils et le respect des engagements internationaux n'ont pas été considérés comme prioritaires par rapport aux intérêts économiques particuliers. En mars 2020, le Conseil d'État a suspendu les licences accordées par le Ministre-Président de la Région wallonne pour l'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite par la FN Herstal, Mecar et John Cockerill Defense[85]. Cette décision du Conseil d'État rendra difficile à l'avenir tout octroi de licence d'exportation d'armes belges vers les pays impliqués dans la guerre au Yémen. De plus, la décision du président américain Joe Biden en janvier 2021 de geler les ventes d'armes à destination de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis est un geste fort. Cette décision peut inciter les pays européens, dont la Belgique, à emboiter le pas.

/ [79] Les chiffres de l'année 2014 ne sont pas repris pour illustrer les volumes car ils sont peu représentatifs du fait de la licence de 3,233 milliards EUR accordée à CMI Defence pour exportations vers le Canada, avec l'Arabie saoudite utilisateur final. Voir : Mampaey, L. & Stiernon, C., (2016) *Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2015*, Les rapports du GRIP 2016/2, p. 55. / [80] Janne D'Othée, N., (2017), *Guerre au Yémen et exportations d'armes wallonnes vers l'Arabie Saoudite. Le point sur la situation*, CNCD-11.11.11. / [81] Statistiques issues de la base de données du Réseau européen contre le commerce des armes : http://enaat.org/eu-export-browser/licence.en.html / [82] Amnesty International et *al.*, (2019), *Appel des ONG concernant les exportations d'armes wallonnes*, CNCD-11.11.11. / [83] Human Rights Watch, (2020), *World report 2020*. Yemen. Events of 2019. / [84] Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (2019), Troisième rapportage au Parlement ..., *op. cit.* / [85] Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie (CNAPD), (2020), *Commerce des armes wallonnes : la CNAPD, la LDH, Vredesactie et Amnesty International saluent une décision capitale prise par le Conseil d'État*, Communiqué de presse.



D/ CONCLUSION

Sur la scène internationale, la Belgique est considérée comme une alliée pour les droits des femmes et filles. En effet, elle intègre ces questions et la dimension de genre dans différentes prises de position publique et dans certaines de ses activités multilatérales. Cependant les notes de politique générale des Affaires étrangères et leurs rapports annuels offrent peu de détails sur les stratégies et outils utilisés pour assurer l'intégration systématique du genre dans les positionnements de la Belgique qui relèvent des Affaires étrangères.

En matière de coopération au développement, la Belgique présente un bilan mitigé. La DGD dispose d'une note stratégique pour mieux intégrer le genre dans ses actions mais le genre n'est intégré que dans 60% de l'aide bilatérale, dont à peine 5% ayant pour objectif principal l'égalité des genres et ce tous secteurs confondus. Peu de résultats concrets apparaissent actuellement malgré les espoirs suscités par l'adoption de la note stratégique de 2016. La Belgique manque d'un mécanisme inclusif de redevabilité de la coopération au développement qui permette, en plus des résultats quantitatifs, de suivre la qualité de l'aide belge et les progrès réalisés au niveau des droits des femmes et des filles.

En ce qui concerne le volet commerce extérieur, l'absence d'une approche intégrée du genre dans le volet commerce extérieur de la politique étrangère de la Belgique entraîne de graves conséquences sur les droits humains dont les droits des femmes et des filles. Ces dernières souffrent pourtant des effets négatifs des politiques économiques néolibérales où s'imbriquent principes sexistes et système économique. La Belgique manque à cet égard de cohérence entre sa politique en matière de commerce extérieur et ses politiques d'affaires étrangères et de coopération au développement qui inscrivent le genre et les droits des femmes et des filles parmi leurs priorités politiques. La diplomatie économique de la Belgique ne prend pas davantage en compte l'égalité des genres comme valeur à part entière et ne stipule pas intégrer une approche genre transversale.

L'absence d'une stratégie unifiée et de mécanismes communs d'intégration du genre pour les trois domaines analysés, pourtant regroupés au sein d'un même SPF, relève d'un manque de cohérence de la Belgique pour intégrer le genre et assurer la promotion et le respect des droits des femmes et des filles dans l'ensemble de la politique étrangère. Au vu de ses positions engagées en matière d'égalité des genres et de droits des femmes et des filles sur la scène internationale, la Belgique rate une opportunité de renforcer son image de marque sur ces questions et de concrétiser davantage ses engagements internationaux.

Cette étude n'a pas analysé d'autres domaines clés de la politique étrangère, comme la défense ou l'asile et la migration, pas plus que la politique intérieure de la Belgique. Elle n'a pas non plus abordé la question de la représentation des femmes dans les différents espaces de décisions qui touchent à la politique étrangère. De telles analyses permettraient de renforcer ou de relativiser les constats en termes de manque de cohérence et de redevabilité et de préciser l'exploration de la piste de l'adoption d'une politique étrangère féministe par la Belgique.

partie 2

UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE,

UNE PISTE À SUIVRE POUR LA BELGIQUE ?

Les organisations internationales et les États se préoccupent depuis plusieurs décennies de l'égalité des sexes. La question du genre se retrouve donc assez logiquement dans la politique étrangère et/ou de développement de nombreux pays, notamment dans des plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité » ou dans les programmes visant à contribuer au cinquième Objectif de développement durable, consacré à l'égalité des sexes (ODD 5). Jusqu'à très récemment, les politiques étrangères et les institutions internationales ont peu mobilisé la notion de féminisme. Dans un contexte international à la traîne et de plus en plus empreint d'un retour du bâton[86] pour les droits des femmes et des filles, certains États l'intègrent désormais dans leur politique étrangère[87]. En 2014, la Suède a adopté une politique étrangère féministe[88], suivie en 2017 par le Canada (politique d'assistance internationale féministe[898]), en 2018 par la France (diplomatie féministe[90]) et le Grand-Duché de Luxembourg[91], ainsi que par le Mexique au début de l'année 2020[92]. Ces nouvelles initiatives offrent de nouvelles opportunités pour les droits des femmes et des filles mais ne sont pas exemptes de risques.

Ce chapitre explore la possibilité de concrétiser davantage les engagements belges pour les droits des femmes et des filles par l'adoption d'une politique étrangère féministe, ainsi que les conditions nécessaires pour ce faire. Le concept de politique étrangère féministe est d'abord délimité en proposant des éléments de définition afin de dégager ses principes fondamentaux et de guider l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel à une politique étrangère féministe. Les opportunités pour les droits des femmes et des filles liées à l'émergence d'une telle politique sont ensuite présentées avant de clore le chapitre par les risques que sa mise en œuvre peut comporter.

A/ DÉLIMITATION DU CONCEPT DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE

1/ Éléments de définition et principes d'une politique étrangère féministe

Les politiques étrangères féministes sont relativement récentes. Seuls quelques pays ont pris cette direction depuis 2014. Les politiques étrangères féministes présentent des nuances d'un pays à l'autre et il n'existe pas aujourd'hui de définition unique. D'un pays à l'autre, les intentions peuvent varier. Ainsi, dans son analyse des politiques suédoise et canadienne, Jennifer Thomson considère par exemple que la Suède signale son soutien aux législations et institutions qui composent l'ordre libéral international, alors que la politique du Canada apparaît davantage comme un moyen d'intégrer les intérêts privés dans la politique de développement du pays[93]. À travers leurs recherches et analyses des politiques existantes, les organisations de la société civile et les académiques identifient les points communs et divergents, formulent diverses critiques, et dessinent ainsi les contours du concept de politique étrangère féministe.

Karin Aggestam, Annika Bergman Rosamond et Annica Kronsel[94] situent la politique étrangère féministe parmi les débats sur l'éthique des relations internationales. Elles la considèrent comme un engagement éthique à prendre soin et à soutenir des personnes éloignées du pays d'où elles émanent. Dans cette optique, une politique étrangère féministe ne se préoccupe pas seulement de la réalisation des objectifs de l'État, mais aussi de l'impact de ses politiques sur des communautés éloignées, en accordant une attention particulière aux groupes marginalisés, par exemple les populations indigènes. Cependant, ces auteures soulignent les doutes importants exprimés par des universitaires quant au potentiel de transformation d'un féminisme généré par l'État, perçu comme un reflet du système social de subordination des femmes par les hommes, c'est-à-dire un ordre patriarcal institutionnalisé[95], contraignant la

/ [86] Le rejet des droits des femmes et de l'égalité des sexes, le « retour de bâton », est un phénomène multiforme et cyclique qui accompagne toute avancée en la matière. À travers une enquête d'envergure, Susan Faludi détaillait déjà en 1991, comment les États-Unis des années 1980 avaient été le théâtre d'un retour de bâton contre les droits des femmes dans les domaines politique, économique, juridique, médiatique et culturel, suite aux avancées obtenues par le mouvement des femmes des années 1970. Voir : Faludi, S., (1991, édition française 1993), *Backlash. La guerre froide contre les femmes*, Ed. des Femmes - Antoinette Fouque. / [87] Vos, C., (2021) *Des politiques étrangères « féministes » qui manquent parfois de cohérence*, CNCD-11.11.11 / [88] Gouvernement de Suède, Ministère des Affaires Étrangères, (2018), Handbook Sweden's feminist foreign policy. / [89] Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, (2017), Politique d'aide internationale féministe du Canada. / [90] Gouvernement de la France, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Politique étrangère, Diplomatie féministe. / [91] Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Accord de coalition 2018-2023.; Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères, (2019), Déclaration de politique étrangère présentée par Monsieur Jean Asselborn Ministre des Affaires étrangères et européennes à la Chambre des Députés. / [92] Gouvernement du Mexique, Ministère des Affaires étrangères (2020), Press, Mexico adopts feminist foreign policy. / [93] Thomson J., (2020), *The Growth of Feminist (?) Foreign Policy*, E-International Relations (E-IR). / [94] Aggestam, K., Bergman Rosamond, A. & Kronsell, A., (2019), *Theorising feminist foreign policy*, International Relations, Vol.33 (1), pp. 23-39. / [95] En 1990 dans « Theorizing patriarchy », la sociologue Sylvia Walby propose d'analyser le patriarcat comme une institution sociale reposant sur six éléments : le travail salarié, le travail domestique, la sexualité, la culture, la violence et l'État. Différents contexte d'études vont révéler diverses imbrications de ces six dimensions et différents modèles du patriarcat permettant d'analyser les rapports de domination et de subordination des femmes par les hommes.

promotion et le maintien de valeurs et de pratiques féministes à l'intérieur et au-delà de ses frontières. Elles avancent dès lors la participation de la société civile et des mouvements sociaux féministes comme une possibilité de contrebalancer cet effet.

Kristen P. Williams relève également la dimension éthique d'une politique étrangère féministe qui va au-delà de l'intégration transversale de la dimension de genre pour proposer une réorientation normative de la politique étrangère vers un cadre éthique. Celui-ci implique la société civile, particulièrement les mouvements sociaux féministes et les organisations de défense des droits des femmes, et accorde la priorité à la réalisation des engagements internationaux et nationaux pour les droits humains, dont l'égalité des sexes[96].

Ces éléments se trouvent complétés dans la définition proposée par Lyric Thompson de l'International Center for Research on Women (ICRW) : « La politique étrangère féministe est la politique d'un État qui définit ses interactions avec les autres États, ainsi qu'avec les mouvements et les autres acteurs non étatiques, d'une manière qui privilégie la paix, l'égalité des sexes et l'intégrité environnementale, consacre les droits humains de tous, cherche à perturber les structures de pouvoir coloniales, racistes, patriarcales et dominées par les hommes et alloue des ressources importantes, y compris des recherches, pour réaliser cette vision. La politique étrangère féministe est cohérente dans son approche à travers tous ses leviers d'influence (par exemple, la défense, la diplomatie, le commerce, l'immigration, l'aide (le cas échéant)), ancrée dans l'exercice de ces valeurs au niveau local, et elle est créée en collaboration avec des activistes, groupes et mouvements féministes, au niveau national et à l'étranger »[97].

Une analyse comparative[98] des différentes initiatives de politique étrangère féministe existantes début 2020, réalisée par l'International Women's Development Agency (IWDA), met en évidence qu'elles concernent tout aussi bien l'action externe des agences concernées que leurs politiques et pratiques internes. Elles sont toutes définies en termes de droits humains et beaucoup font spécifiquement référence aux engagements et traités internationaux en la matière. Quelques politiques prennent des engagements financiers en matière d'aide publique au développement, et/ou fixent des objectifs de résultats et de dépenses pour les activités liées à l'égalité des genres.

Par ailleurs, il est utile de lier les débats relatifs à une politique étrangère féministe à ceux menés par les économistes féministes[99] qui élaborent de nouveaux cadres macro-économiques intégrant le travail reproductif, les droits sociaux, l'égalité, la fin de l'exploitation des ressources naturelles et des êtres humains et l'éradication des violences contre les femmes et les filles. Les économistes féministes plaident pour un modèle de développement durable qui valorise la qualité de vie tout au long du cycle de vie, le bien-être, l'éducation et la santé, et qui repose sur la coopération, la durabilité et la redistribution équitable des ressources. Selon cette approche, la croissance du PIB ne suffit pas à mesurer la réussite économique. Le bien-être humain et l'impact environnemental doivent être mesurés afin de prendre en compte l'ensemble des coûts et des avantages pour la société en termes de performance économique et de progrès social. En outre, les économistes féministes postcoloniales analysent systématiquement les économies sous l'angle du genre mais aussi des questions raciales et des effets durables du colonialisme sur les relations économiques entre le Sud et le Nord.

2/ Des principes fondamentaux à la construction d'un cadre politique et institutionnel

Ces différentes contributions permettent de dégager les principes fondamentaux d'une politique étrangère féministe, à savoir :

– une vision dont les droits humains, l'égalité des sexes, la paix et le respect de l'environnement constituent la pierre angulaire, renforcée par des ressources dédiées ;

– une approche transformatrice qui cherche à corriger les déséquilibres de pouvoir patriarcaux, racistes et/ou néocolonialistes[100] se manifestant dans le monde, y compris au sein du système économique ;

– un champ d'action plus large que les femmes et les filles dans le développement ;

– une approche complète et cohérente qui fait appel aux différents leviers d'influence de la politique étrangère et des relations internationales ;

– une politique de solidarité qui comprend un effort de collaboration entre l'État qui élabore la politique et d'autres États ;

– une élaboration et une mise en œuvre en étroite collaboration avec un groupe diversifié d'acteurs nationaux, dont les organisations de droits des femmes et les mouvements sociaux féministes, et les détenteurs et détentrices de droits qu'elle veut soutenir.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique étrangère féministe est un exercice qui demande, parfois, des déviations et des compromis par rapport à l'idéal éthique défendu par un pays qui déclare suivre une ligne de conduite féministe dans sa politique étrangère[101]. Les principes fondamentaux de cette politique doivent donc servir à mesurer le niveau d'ambition et à guider l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel qui poursuit également les objectifs de la cohérence des politiques pour le développement[102].

a. Un engagement politique au plus haut niveau

L'adoption d'une politique étrangère féministe par la Suède est largement associée à la ministre des Affaires étrangères Margot Wallström et à son engagement en faveur de l'égalité des sexes au-delà des frontières suédoises[103]. L'engagement politique de figures politiques de haut niveau est souvent identifié comme jouant ou ayant joué un rôle positif dans la promotion de normes favorables à l'égalité des sexes au niveau international, comme Hilary Clinton aux États-Unis, Julie Bishop en Australie, Justin Trudeau au Canada et William Hague au Royaume-Uni[104].

/ [96] Williams, K. P., (2017), *Feminism in Foreign Policy*, Oxford Research Encyclopedia of Politics. / [97] Thompson, L., (2020), *Politique étrangère féministe : un cadre*, International Center for Research on Women (ICRW), p.9 (notes finales). / [98] Pour un aperçu comparatif des différentes initiatives existantes en mars 2020, voir : International women's development agency (IWDA), (2020), *Policy brief: comparative analysis of feminist foreign policies*, IWDA. / [99] Efange, S. & Woodroffe, J., (2020), *The Audacity to Disrupt: An Introduction to Feminist Macro-level Economics*, African Women's Development and Communication Network (FEMNET) & Gender and Development Network (GADN) ; European Women's lobby, (2019), *Purple Pact. A feminist approach to the economy* ; Lienard, C., et al., (2020), *Utopies écoféministes*, Le Monde selon les femmes. / [100] Le néocolonialisme est défini par le dictionnaire Larousse comme « Politique menée par certains pays développés visant à instituer, sous des formes nouvelles, leur domination sur les États indépendants du tiers monde autrefois colonisés. » / [101] Aggestam K., Bergman Rosamond, A. & Kronsel, A., (2019), *op. cit.*; Aggestam, K. & Bergman-Rosamond, A., (2016), *Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics*, Politics and Gender, Ethics & International Affairs, Vol.30 (3), pp.323–334. / [102] CNCD-11.11.11, (2012), *La cohérence des politique pour le développement : du concept au mécanisme*. / [103] Aggestam, K. & Bergman-Rosamond, A., (2019), *Feminist Foreign Policy 3.0: Advancing Ethics and Gender Equality in Global Politics*, SAIS Review of International Affairs, Vol. 39 (1), pp. 37-48. / [104] Aggestam, K. & True, J., (2020), *Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis*, Foreign Policy Analysis, Vol.16 (2), pp.143-162 ; Aggestam K., Bergman Rosamond, A. & Kronsel, A., (2019), op. cit.

Un engagement politique renforcé à tous les niveaux de pouvoir constitue la pierre angulaire d'une politique étrangère féministe qui exige une véritable approche pangouvernementale.

Cependant, un engagement politique personnel n'est pas suffisant. Il est nécessaire de consolider la vision, les normes et les pratiques liées à l'exercice d'une politique étrangère féministe au sein de l'administration. En Norvège, l'intégration du genre au sein de la politique étrangère s'explique plutôt par la mise en place de processus d'institutionnalisation et de professionnalisation de ses acteurs que par l'incarnation de cette volonté par une figure politique emblématique[105].

Un cadre politique et institutionnel pour une politique étrangère féministe demande donc un engagement politique au plus haut niveau décisionnel constitué d'un mécanisme de concertation entre les différents ministères concernés. En Belgique, les ministres et/ou secrétaires d'État en charge de l'égalité des genres pourraient disposer d'une représentation au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE). Celle-ci devrait idéalement être relancée, en intégrant les ministres et secrétaires d'État en charge de l'égalité des genres aux différents niveaux de pouvoir. À défaut, une concertation systématique peut être rapidement mise en place entre les membres du gouvernement fédéral en charge de l'égalité des genres, des différents départements de politique étrangère, sous l'égide du ou de la Première ministre, pour suivre et mettre en œuvre la politique étrangère féministe. Ceci devrait comprendre l'obligation de suivre une formation approfondie en genre par un organisme agréé à l'instar de la formation approfondie en matière de violences sexuelles et intrafamiliales dorénavant prévue pour la magistrature[106].

Un engagement politique renforcé à tous les niveaux de pouvoir constitue la pierre angulaire d'une politique étrangère féministe qui exige une véritable approche pangouvernementale. Quelle que soit l'approche retenue, l'implication de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et les structures similaires aux différents niveaux de pouvoir permettraient de renforcer l'engagement politique.

b. Une note de politique étrangère féministe assortie d'un plan d'opérationnalisation

Dans la continuité d'un engagement politique de haut niveau, l'adoption d'un cadre assurant un large soutien à long terme permettrait d'éviter les approches court-termistes. En Belgique, cela pourrait se traduire par l'adoption d'une déclaration d'État en faveur d'une politique étrangère féministe qui prendrait la forme d'une résolution parlementaire soutenue par une majorité spéciale de deux-tiers des parlementaires, dépassant ainsi les logiques partisanes. Ensuite, à chaque nouvelle législature, une note de politique étrangère féministe et un plan d'opérationnalisation devraient être élaborés à l'occasion d'un large processus de consultation de la société civile et des mouvements et organisations féministes. Ces documents seraient ensuite débattus à la Chambre.

Selon l'analyse de l'ICRW, ce type de documents permet de clarifier entre autres l'objectif poursuivi par la politique étrangère féministe ; les principes et priorités les plus cohérents possibles avec le reste de la politique gouvernementale, y compris nationale ; les orientations de la politique étrangère féministe en termes de logique, de valeurs et d'approche ; la portée de la politique en désignant les acteurs et les domaines concernés ainsi que leur coordination et rapports hiérarchiques ; les changements que la politique cherche à atteindre, comment elle compte les atteindre et avec quels moyens ; ou encore les activités spécifiques qui seront menées et leur période de mise en œuvre[107].

En ce qui concerne le contenu de la note de politique étrangère féministe et du plan d'opérationnalisation, il ne peut se construire que dans le respect des principes fondamentaux précédemment mis en évidence. Un défi majeur est de transformer les stratégies en résultats concrets sur le terrain. La dimension féministe du contenu des documents de politique étrangère féministe peut notamment être évaluée à l'aide des questions suivantes[108] :

– Comment l'approche fondée sur les droits humains et l'égalité s'articule-t-elle avec d'autres intérêts de la politique étrangère ?

– Les mouvements féministes et les organisations de droits femmes sont-elles soutenues au niveau national et international ?

– La budgétisation sensible au genre est-elle généralisée à l'ensemble des domaines politiques ?

– Les engagements prioritaires internes et externes se traduisent-ils dans un plan d'action avec des objectifs spécifiques, mesurables, pertinents et assortis d'échéances ? Des indicateurs permettent-ils de mesurer autant les changements internes qu'externes ? Des ressources adéquates sont-elles prévues pour atteindre ces objectifs et en assurer le suivi ?

– Comment la société civile, particulièrement les mouvements sociaux féministes et les organisations de droits des femmes, est-elle impliquée dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation ? L'approche est-elle inclusive de celles et ceux à qui elle est destinée, notamment dans la définition des indicateurs et l'évaluation des résultats visés ?

– Comment les questions d'intersectionnalité [109] sont-elles abordées ? La politique cherche-t-elle à transformer les dynamiques de pouvoir, les normes et les rôles liés au genre aussi bien dans les pratiques politiques que dans les résultats attendus de la politique ? Des efforts sont-ils prévus en termes de représentation et d'inclusion des femmes et des groupes marginalisés au sein du personnel des administrations concernées et dans les fonctions de direction ?

– Comment l'approche et les méthodes de ce nouveau cadre de référence sont-elles intégrées aux opérations quotidiennes ? Comment les capacités des acteurs impliqués dans la réalisation de la politique sont-elles développées et renforcées ?

c. Des mécanismes de redevabilité

Les principes de transparence et de responsabilité sont au cœur de toute politique étrangère féministe [110]. Il s'agit pour un gouvernement d'expliquer à intervalles réguliers ses actions et de rendre compte à sa propre population mais aussi aux personnes les plus touchées par sa politique et ses programmes, et ce au regard des idéaux promus par la politique étrangère féministe. Ainsi, lorsque les principes ou les objectifs de la politique sont mis sous pression et risquent de ne pas être atteints, il est important de le reconnaître et de faire état des limitations de sa politique et des enseignements tirés.

/ [105] Aggestam, K. & True, J., (2020), *op. cit.* / [106] Loi du 31 juillet 2020 portant dispositions urgentes diverses en matière de justice, Chapitre 5 : Formation en matière de violences sexuelles, Moniteur Belge, 7 aout 2020. / [107] Thompson, L., (2020), *op. cit.* / [108] Aggestam, K. & True, J., (2020), *op. cit.* ; Irvin, R., (2019), *Lessons from Sweden's feminist foreign policy for global health*, The Lancet, Vol. 393, Issue 10171, pp e27-e28 ; Lee, D. (2018), *What is Feminist Foreign Policy?* Analysis of Canada's Feminist International Assistance Policy, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the Master's degree in International Development and Globalization, University of Ottawa ; Ridge, A. et *al.*, (2019), *Feminist Foreign Policy Key Principles & Accountability Mechanisms. A discussion Summary*, IWDA, ICRW & Center for Global Affairs (New York University) ; Tiessen, R., (2019), *What's new about Canada's feminist international assistance policy; the problem and possibilities of 'more of the same'*, University of Calgary, School of Public Policy Publications, Vol.12 (44). / [109] Pour plus d'informations sur le concept d'intersectionnalité, voir plus bas « B/2/3/ Une approche intersectionnelle pour ne laisser personne de côté ». / [110] Lee, D. (2018), *op. cit.*; Mazur, A. & Mc Bride, D., (2010), *The politics of state feminism: innovation in comparative research*, Temple University Press. ; Ridge, A., et *al.*, (2019), *op. cit.*; Tiessen, R., (2019), *op. cit.*

Plusieurs pistes peuvent être envisagées dans le contexte belge[111] :

– La publication régulière (annuelle ; tous les 2 ans ; en milieu et fin de législature) d'un rapport reprenant l'état d'avancement de la politique étrangère féministe au regard de son plan d'action. Au moins une fois par législature, le gouvernement commanditeraient une évaluation indépendante afin de vérifier les résultats repris dans les rapports publiés par l'administration et de formuler des recommandations. Ces rapports sont présentés et discutés au Parlement.

– Le suivi et l'évaluation du respect de la politique étrangère féministe par les différents niveaux de pouvoir par les commissions parlementaires existantes au niveau fédéral et dans les entités fédérées, comme la commission Relations extérieures de la Chambre des représentants, et la commission des Affaires générales et des relations internationales du Parlement de Wallonie.

– L'instauration d'un mécanisme de suivi des avis émis par une structure comme le Conseil consultatif Genre et Développement, dont le mandat pourrait être élargi pour répondre au nouveau cadre politique. À l'instar d'autres conseils consultatifs[112] ceci pourrait entrainer l'obligation de suivi systématique de tout avis formulé, comprenant le cas échéant les explications quant à la non-prise en compte de certaines recommandations de l'avis.

B/ LES OPPORTUNITÉS POUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES

Une politique étrangère féministe doit constituer davantage qu'un simple changement rhétorique. Elle réoriente l'analyse, les objectifs et les priorités de la politique étrangère. Elle remet en question le *modus operandi* des processus et pratiques politiques. Elle vise à transformer les rapports de pouvoir pour réaliser pleinement les droits des femmes et des filles et des groupes marginalisés. Dans le respect de cette approche transformatrice, elle présente des opportunités pour rectifier les inégalités et accélérer les progrès pour les droits des femmes et des filles.

1/ Opportunités directes pour la Belgique

a. Une cohérence des politiques renforcée en faveur du développement durable

Les différentes dimensions du développement durable sont intimement liées et nécessitent une approche coordonnée. Une politique étrangère féministe peut répondre à cet objectif puisqu'une approche complète et cohérente, mobilisant les différents leviers d'influence de la politique étrangère et des relations internationales, doivent en faire partie intégrante. Elle est donc une opportunité de renforcement de la cohérence des politiques pour le développement durable. Pour rappel, la politique étrangère féministe sert une vision dont les droits humains, l'égalité des sexes, la paix et le respect de l'environnement constituent la pierre angulaire. Elle est également renforcée par des ressources humaines et financières adéquates.

Une politique étrangère féministe doit constituer davantage qu'un simple changement rhétorique.

Ainsi, une politique étrangère féministe de la Belgique s'appliquerait aussi à son commerce extérieur et mettrait en place une approche proactive afin de faire respecter les droits humains dans les chaînes d'approvisionnement, et ce avec une attention particulière au genre. Ceci se traduirait notamment par :

– La présence de clauses de respect des droits des femmes dans les chapitres développement durable des accords de commerce, qui doivent être contraignants ;

– Le soutien au traité international sur les entreprises et les droits humains en cours de négociations au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ;

– Une législation belge sur le devoir de vigilance qui intègre le genre et les droits des femmes.

L'idée d'une approche coordonnée des politiques n'est pas propre aux politiques étrangères féministes. Le concept d'approche globale a par exemple fait son chemin dans les instances internationales ces dernières années. La Belgique s'est d'ailleurs dotée d'une note stratégique sur l'approche globale en 2017 qui indique que « dans un monde de plus en plus complexe et où se succèdent rapidement nombre d'opportunités et de défis très divers, il convient de veiller à la mobilisation cohérente et efficace des instruments et moyens dont nous disposons pour la réalisation de notre politique étrangère. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que les situations complexes, qui s'accompagnent de défis multiples tant politiques que sociaux, écologiques, économiques, militaires et sécuritaires, ne se contentent pas de réponses simples mais requièrent un renforcement de la coordination et de la synchronisation à tous les niveaux de l'action politique. [...] Il est essentiel que notre politique étrangère au sens large forme un tout cohérent » [113]. Cette approche globale présente des opportunités et des risques divers[114] mais n'inclut à l'heure actuelle aucune référence au genre alors même qu'elle est présentée comme « une méthode de travail et un moyen de renforcer notre politique étrangère au sens large » [115].

A contrario, l'adoption d'une politique étrangère féministe ancre le genre dans l'ensemble de la politique étrangère au sens large et contribue à renforcer son efficacité en faveur du développement durable. Par son accent sur la solidarité et la coopération, elle favorise la coordination, les synergies et la cohérence entre les différents acteurs, dont les mouvements féministes et les organisations de défenses des droits des femmes. Elle incite notamment à l'échange d'expertise

/ [111] Ridge, A., et *al.*, (2019), *op. cit.* ; CNCD-11.11.11, (2012), *op. cit.* / [112] C'est notamment le cas du Conseil fédéral pour le développement durable. / [113] SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Direction Générale Coopération au développement, (2017), Note stratégique Approche globale, p.1 et p.2. / [114] CNCD-11.11.11, (2018), *Zoom L'approche globale : le défi d'une cohérence stratégique au service du développement*, dans Rapport 2018 sur l'aide belge au développement, pp. 44-51. / [115] Note stratégique Approche globale, *op. cit.*, p.1.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE DE LA SUÈDE : DES EFFORTS CONCRETS POUR PLUS DE COHÉRENCE MAIS AVEC DES INCOHÉRENCES MAJEURES QUI SUBSISTENT

La politique étrangère féministe de la Suède présente des éléments positifs pour davantage de cohérence pour le développement durable. Elle intègre la budgétisation sensible au genre au niveau national dans la gestion de ses subventions mais aussi en tant que méthode de coopération bilatérale et multilatérale. La Suède soutient également l'élaboration d'outils permettant d'analyser les effets des mesures de politique commerciale sur les femmes et l'égalité des sexes.

Lors de son mandat comme membre non-permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Suède a encouragé l'intégration et la promotion d'une perspective de genre dans le travail quotidien du Conseil. En amont du débat ouvert annuel du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, elle a lancé un forum multi-acteurs dans lequel les organisations de défense des droits des femmes et les membres du Conseil de sécurité ont eu l'occasion de se rencontrer et de discuter. La Suède a aussi contribué à ce qu'un nombre accru de représentants de la société civile, en particulier des organisations de défense des droits des femmes, puissent informer le Conseil de sécurité lors de ses sessions officielles[116].

Cependant, la Suède fait l'objet de critiques pour un manque de cohérence dans certains dossiers comme sa politique migratoire[117], ou son commerce d'armes vers des zones de conflit ou des régimes non démocratiques où les femmes sont privées de leurs droits humains les plus fondamentaux[118]. Ce dernier point cristallise particulièrement les tensions en raison de la grande visibilité que la Suède accorde aux actions qu'elle mène pour l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

/ [116] Gouvernement de Suède, Ministère des Affaires Étrangères, (2018), *Examples of what Sweden's feminist foreign policy has contributed to* ; Gouvernement de Suède, Ministre des Affaires Étrangères, (2019), *Sweden's feminist foreign policy*, Communication to the Riksdag, Skr.2019/20:17. / [117] Poh-Janrell, J., (2017), *How Feminist is Sweden's foreign policy? – English summary*, Concord Sweden. / [118] *Ibidem* ; Irsten, G., (2019), *How Feminist is the Swedish Feminist Foreign Policy?*, WILPF – Sweden, sur Center for Feminist Foreign Policy.

Les principes de transparence et de responsabilité sont au cœur de toute politique étrangère féministe.

et à des analyses conjointes approfondies et spécifiques au contexte local afin d'informer les prises de décisions. Elle permet également de développer une vision à long terme plus complète et nuancée qui prend en compte une diversité de points de vue dont ceux des groupes marginalisés.

b. **Un renouvellement des mécanismes de redevabilité**

Les principes de transparence et de responsabilité sont au cœur de toute politique étrangère féministe, la Suède faisant figure d'exemple sur ce point[119]. Il s'agit d'une opportunité de renforcer la gouvernance politique d'un pays par le levier de la redevabilité démocratique et publique, source de confiance et légitimité quand elle repose sur des règles équitables qui sont respectées. Selon l'OCDE[120], « la redevabilité recouvre le fait de définir des buts et objectifs clairs, d'assumer la responsabilité de les atteindre et d'accepter d'être éventuellement sanctionné en cas de non-respect des engagements pris. Pour que la redevabilité puisse s'exercer dans les faits, il est nécessaire de déterminer précisément qui est comptable de quoi et devant qui, ainsi que de mettre en place des mécanismes d'examen comportant des procédures claires pour suivre et évaluer la conduite de ceux qui ont des comptes à rendre, et exiger qu'ils soient soumis à des sanctions s'ils n'ont pas respecté leurs obligations ».

Ces éléments rencontrent directement les principes fondamentaux précédemment mis en avant pour la construction d'un cadre politique et institutionnel pour une politique étrangère féministe. En ce sens, l'adoption d'une politique étrangère féministe par la Belgique constituerait une opportunité directe de renforcer les mécanismes existants de redevabilité, voire d'en créer de nouveaux centrés sur la mise en œuvre et les résultats concrets, en ce qui concerne l'intégration du genre et des droits des femmes et des filles dans l'ensemble de sa politique étrangère. Le gouvernement expliquerait à intervalles réguliers ses actions et rendrait compte au Parlement, à sa propre population mais aussi aux personnes les plus touchées par sa politique et ses programmes, et ce au regard des idéaux et résultats escomptés.

2/ Opportunités indirectes dans les relations internationales de la Belgique

a. Une réappropriation progressiste des discours sur les droits humains et le genre et un renforcement des alliances internationales

Le retour du bâton[121] contre les droits des femmes et des filles et la montée du national-populisme et du conservatisme en Europe et ailleurs dans le monde ont des conséquences très concrètes sur la vie de millions de femmes et

/ [119] Lee, D., (2018), *op. cit.*; Mazur, A. & Mc Bride, D., (2010), *The politics of state feminism: innovation in comparative research*, Temple University Press. ; Ridge, A., et *al.*, (2019), *op. cit.*; Tiessen, R., (2019), *op. cit.* / [120] OCDE (2015), *La notion de redevabilité dans la coopération internationale pour le développement*, dans Development Co-operation Report 2015 : Making Partnerships Effective Coalitions for Action, Éditions OCDE. / [121] Cf. note de bas de page n°81

de filles, freinant la réalisation de leurs droits ou provoquant même des reculs en la matière[122]. Ce constat appelle à sortir du *statu quo* international en ce qui concerne les droits des femmes et des filles et à développer de nouvelles stratégies.

L'adoption d'une politique étrangère féministe répond idéalement à cet objectif en menant deux actions simultanées. D'une part, en cherchant activement la collaboration avec d'autres États, organisations internationales et organisations non gouvernementales pour concrétiser sa vision et d'autre part, en opérant une réappropriation progressiste des récits politiques en matière de droits humains et de genre. Ce qui lui offre l'opportunité de développer, de diffuser et de maintenir dans l'espace politique des récits politiques ancrés dans les valeurs féministes. À cet égard, la politique étrangère féministe de la Suède est perçue positivement par les autres États membres de l'UE en termes de cohérence, d'effectivité et de légitimité. La Suède est reconnue comme cheffe de file sur les questions liées au genre et pour les maintenir à l'agenda[123].

À travers sa théorie des cadres cognitifs, George Lakoff soutient qu'une argumentation qui repose sur le langage et les mots de l'adversaire a pour effet d'activer des cadres cognitifs, une trame connectée à un mot dans le cerveau, qui viennent renforcer ses messages. Dès lors, il est impératif de développer le cadre à promouvoir ou défendre avec ses propres mots et langage. Pour Lakoff, ces cadres concernent les idées plutôt que les slogans : les idées qui précèdent la politique, les idées qui donnent un sens aux faits, les idées qui sont proactives et non réactives, positives et non négatives[124]. Une politique étrangère féministe illustre cela. Elle permet de sortir d'une logique de réaction au retour du bâton ou à la montée du national-populisme et du conservatisme pour entrer dans une logique proactive de promotion d'une vision féministe d'un monde où les droits humains, l'égalité des sexes, la paix et le respect de l'environnement sont la clé de voûte.

Des indices signalent un renforcement des alliances internationales pour les droits des femmes et des filles depuis l'adoption de politiques étrangère féministes par certains pays, particulièrement la Suède et le Canada qui ont été davantage étudiés. Les alliances se forment entre ces pays mais aussi avec d'autres pays qui poursuivent un agenda similaire sans pourtant déclarer féministes leurs affaires étrangères comme la Belgique, l'Afrique du Sud, l'Argentine, les Pays-Bas, la Finlande, le Danemark, la Suisse ou la Nouvelle-Zélande. En mai 2020 par exemple, 58 pays[125] dont la Belgique publiaient une déclaration commune pour la protection de la santé et des droits sexuels et reproductifs et la promotion de l'égalité des genres pendant la crise de COVID-19. Le contenu de cette déclaration illustre une communication proactive sur les droits humains des femmes et des filles, et fait écho aux recommandations issues de la société civile féministe[126] et des institutions et organes d'avis sur le genre[127].

Les mouvements sociaux féministes et les organisations de promotion et de défense des droits des femmes jouent un rôle fondamental en matière de transformation des normes et pratiques sociales, et donc des structures de pouvoir qui sont enracinées dans la société.

b. Un soutien accru aux mouvements féministes et aux organisations de droits des femmes

Les mouvements sociaux féministes et les organisations de promotion et de défense des droits des femmes jouent un rôle fondamental en matière de transformation des normes et pratiques sociales, et donc des structures de pouvoir qui sont enracinées dans la société. Les bailleurs de fonds ont trop souvent tendance à juger ce travail comme trop lent et difficile à mesurer, ou à douter de la capacité d'absorption des financements par les mouvements féministes et les organisations de droits des femmes, les privant ainsi de financement[128].

Une politique étrangère féministe cherche activement à corriger les déséquilibres de pouvoir et s'aligne sur les objectifs et les agendas défendus par les mouvements sociaux féministes et les organisations de droits des femmes. Elle reconnaît leur rôle et leur dédie des ressources dans le but d'améliorer leurs conditions pour agir en toute indépendance et contribuer à l'égalité des sexes, à la pleine jouissance des droits humains, à la paix et au respect de l'environnement. Elle prévoit des moyens financiers spécifiques pour ces acteurs sociaux et des garanties pour éviter que ces moyens soient réorientés vers des acteurs généralistes pour lesquels l'intégration du genre et les droits des femmes et des filles ne sont pas des priorités.

La Suède et le Canada s'inscrivent dans cette logique. Pour sa part, la Suède a alloué davantage de ressources à la coopération au développement et à l'aide humanitaire, et son aide publique au développement intègre le genre à plus de 85% depuis 2015[129]. Entre 2015 et 2016, elle a plus que doublé son soutien aux organisations de droits des femmes dans le cadre de la coopération au développement passant de 53 millions USD à 120 millions USD. Toutefois, elle n'a pas maintenu ce niveau de financement dans la durée puisqu'elle leur a alloué 43 millions USD en 2017 et 59 millions USD en 2018[130]. De son côté, le Canada a pris l'engagement d'intégrer le genre dans 95 % de son aide bilatérale pour 2021-2022. Entre 2016 et 2017, la proportion d'aide internationale canadienne qui a comme objectif principal l'égalité des genres est passée de 2,4 % à 6,5 %, et le Canada prévoit d'atteindre 15 % en 2021-2022[131].

/ [122] Vos, C., (2021), *Droits des femmes ..., op. cit.* / [123] Rosén Sundström, M. & Elgström, O., (2019), *Praise or critique? Sweden's feminist foreign policy in the eyes of its fellow EU members*, European Politics and Society, Vol. 20. / [124] Lakoff, G., (2014), *The all new Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*, Ed. Chelsea Green Publishing, 195 p. / [125] Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Arménie, Autriche, Australie, Belgique, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Cap Vert, Croatie, Chypre, Costa Rica, Croatie, Danemark, Equateur, Espagne, Estonie, Fiji, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Guinée, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liban, Libéria, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Madagascar, Mexique, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Portugal, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie et Uruguay / [126] Feminist alliance For Rights, Call for a Feminist COVID-19 Policy, sur https://bit.ly/2xS3jV6 ; Feminist Response to COVID19, sur https://www.feministcovidresponse.com / [127] Conseil consultatif Genre et Développement, (2020), Note du Conseil consultatif Genre et Développement pour une réponse à la pandémie de COVID-19 sensible à la dimension du genre. / [128] Miller, K. & Jones R., (2019), *op. cit.* / [129] OCDE, (2017; 2019; 2020), Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment Donor Charts. / [130] *Ibidem*. / [131] Brown, S. & Swiss, L., (2017), *Canada's Feminist International Assistance Policy: Bold Statement or Feminist Fig Leaf?*, pp. 117 – 131, dans How Ottawa Spends 2017-2018, ed. Graham, K. & Maslove A., Carleton University, School of Public Policy and Administration ; Perreault, L-J., (2020), *Politique étrangère: féministe, en gestes et en paroles*, La Presse.ca ; OCDE, (2017 ; 2019 ; 2020), *op. cit.*

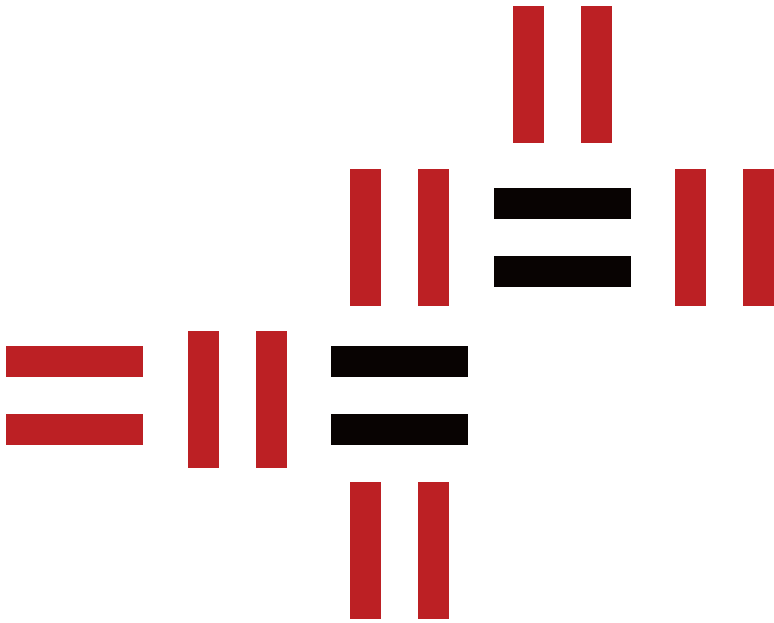
En outre, en réponse au sous-financement chronique des organisations de droits des femmes et des mouvements féministes, le Canada a lancé en mai 2018 le Fonds égalité, un partenariat afin de mobiliser des ressources en vue du financement durable et prévisible des organisations et mouvements de femmes dans les pays en développement. Le Canada s'est engagé à y investir jusqu'à 300 millions de dollars canadien[132]. Ce modèle de financement se trouverait renforcé par le fait d'accorder la gestion de ce type de fonds aux organisations de défense des droits des femmes et des fonds de femmes, par opposition aux entreprises et fondations privées. Cela permettrait notamment de mettre en relation les gouvernements et autres acteurs qui y contribueraient avec des organisations et des fonds féministes disposant d'une expérience solide, parfois de plusieurs décennies[133].

D'autres pistes peuvent être explorées afin de renforcer le soutien aux mouvements féministes et aux organisations de défense des droits des femmes, comme la promotion des partenariats avec ces acteurs, financiers ou non ; la mise en place de la consultation et du soutien de ces acteurs comme condition de financement, en particulier pour les programmes où l'égalité des sexes est considérée comme un objectif principal ; ou encore l'inclusion du renforcement de leur capacité d'absorption des financement comme indicateur de réussite de programmes[134].

c. Une approche intersectionnelle pour ne laisser personne de côté

Dans son rapport au Conseil économique et social, le Secrétaire général des Nations Unies dresse le constat suivant : « Les femmes et les filles qui subissent des formes multiples de discrimination, notamment en raison de leur âge, de leur classe sociale, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre ou de leur statut migratoire, sont celles pour qui les progrès ont été les plus lents. […] Le fait qu'aucun progrès n'ait été accompli en faveur des groupes de femmes et de filles les plus marginalisés est en contradiction directe avec l'engagement qui a été pris de ne laisser personne de côté »[135].

Ce constat se comprend aisément à la lecture du concept d'intersectionnalité, qui trouve ses origines dans le *Black feminism* mais qui a été depuis largement diffusé et utilisé par la société civile et les féministes. L'intersectionnalité réfute une hiérarchisation des systèmes d'oppression qui cloisonne les luttes sociales au risque de renforcer les systèmes d'oppression qu'elles combattent. Dès lors, le genre ne peut pas être compris sans considérer d'autres catégories sociales comme la race, l'ethnicité, la classe, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. Ces catégories se croisent différemment selon les individus ou les groupes, et ce dans des contextes historiques, sociaux, politiques, économiques et géographiques différents[136]. Sirma Bilge précise également que « l'approche intersectionnelle va au-delà d'une simple reconnaissance de la multiplicité des systèmes d'oppression opérant à partir de ces catégories et postule leur interaction dans la production et la reproduction des inégalités sociales »[137].



Une politique étrangère féministe nécessite une compréhension des relations de pouvoir qui perpétuent les inégalités sur le plan individuel et institutionnel. De sa conception à sa mise en œuvre, elle adopte une approche intersectionnelle afin de dévoiler les déséquilibres de pouvoirs patriarcaux, racistes et néocolonialistes et de s'atteler à leur transformation. Elle examine les normes culturelles et sociales, les masculinités, les processus politiques, les discriminations et les inégalités présentes dans la société, comment et où ces éléments se croisent et se renforcent. Cette démarche requiert d'inviter à la table des négociations une diversité de parties prenantes et prend en considération les contributions et les expériences de la société civile locale, particulièrement celles des mouvements sociaux féministes, des organisations de droits des femmes et des groupes marginalisés [138].

Une politique étrangère féministe valorise les récits et les expériences vécues par diverses femmes et filles, ce que d'autres approches de la politique étrangère ont tendance à négliger. Elle se concentre simultanément sur les besoins pratiques des groupes marginalisés à court terme et sur les intérêts stratégiques nécessitant des changements systémiques à long terme pour modifier les relations de pouvoir et les structures qui perpétuent les inégalités [139].

Il est nécessaire de fournir un cadre cohérent et un ancrage fort à l'intersectionnalité dans l'ensemble de la politique et de ses outils d'opérationnalisation. La politique d'assistance internationale féministe du Canada essuie beaucoup de critiques à cet égard. Le document politique fait mention de l'intersectionnalité mais d'une manière dépolitisée, déconnectée de ses origines féministes et activistes, et sans fournir beaucoup de détails sur sa traduction opérationnelle. Cela donne à penser que l'intersectionnalité est davantage pensée comme un slogan par la politique canadienne que comme un ensemble de pratiques transformatrices [140].

/ [132] Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, Partenariat pour financer l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles dans les pays en développement, sur https://www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/gender_equality-egalite_des_genres/index.aspx?lang=fra / [133] IWDA & CARE, (2019), From rhetoric to reality: Towards a feminist foreign policy. Gender equality and foreign policy in the Australian Government Budget 2019-2020, IWDA. / [134] *Ibidem* ; Miller, K. & Jones R., (2019), *op. cit*., p. 47. / [135] Conseil économique et social des Nations Unies, (2020), *op. cit*, p. 5. / [136] Achilleos-Sarll, C., (2018), *Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis)*. Journal of International Women's Studies, Vol. 19 (1), pp. 34-49 ; Bilge, S., (2009), *Théorisations féministes de l'intersectionnalité*, Diogène, Vol. 225 (1), pp. 70-88 ; Brah, A. & Phoenix, A., (2004), *Ain't I a Woman? Revisiting Intersectionality*, Journal of International Women's Studies, Vol. 5 (3), pp. 75-86. ; Crenshaw, K., (2005), *Cartographies des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur*, Cahiers du Genre, Vol. 39 (2), pp. 51-82 ; Viveros Vigoya, M. (2015). *L'intersectionnalité au prisme du féminisme latino-américain*. Raisons politiques, Vol. 58 (2), pp. 39-54. / [137] Bilge, S., (2009), *op. cit*., p. 70. / [138] Aggestam K., Bergman Rosamond, A. & Kronsel, A., (2019), *op. cit.* ; Lee, D., (2018), *op. cit.* ; Tiessen, R., (2019), *op. cit*. / [139] Aggestam K., Bergman Rosamond, A. & Kronsel, A., (2019), *op. cit.* ; Charlier, S., (2019), *Les essentiels du genre 01 - Approche genre. Concept et enjeux actuels*, Le Monde selon les femmes ; Tiessen, R., (2019), *op. cit.* / [140] Brown, S. & Swiss, L., (2017), *op.cit.* ; Lee, D. (2018), *op.cit.* ; Tiessen, R., (2019), *op.cit*.

C/ LES RISQUES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE FÉMINISTE

Si une politique étrangère féministe peut œuvrer à la transformation des rapports de pouvoir en faveur du développement durable et des femmes, des filles et des groupes marginalisés, elle présente également deux risques majeurs qui ne peuvent être négligés : l'instrumentalisation du « féminisme » par des acteurs dominants et des résistances liées à l'emploi du mot féminisme de la part des partenaires. Les acteurs désireux de mettre à l'agenda politique l'adoption d'une politique étrangère féministe ne peuvent ignorer ces deux risques sans craindre d'essuyer d'importantes critiques.

1/ Une instrumentalisation du « féminisme » par des acteurs dominants

Le concept de genre occupe une place centrale au sein des mouvements féministes et des organisations de droits des femmes. Son usage s'est répandu et généralisé hors de leurs cercles, jusqu'à être récupéré par des acteurs dominants. La mise en œuvre d'une politique étrangère féministe présente comme risque une répétition de ce qu'Aurélie Leroy décrit comme « l'accaparement des idéaux féministes par des acteurs historiquement opposés – ou indifférents – à ceux-ci. "Au nom des droits des femmes" devient un leitmotiv brandi opportunément, un discours légitimateur, au bénéficie de ceux qui le prononcent. Cette instrumentalisation décomplexée amène en bout de course à des affirmations contradictoires et des situations d'ordre schizophrénique »[141].

Une politique étrangère qualifiée de « féministe » par un gouvernement présente le risque de couper le terme de féminisme de ses racines politiques émancipatrices. Depuis plusieurs années, les organisations et mouvements féministes constatent que les bailleurs de fonds ont déconnecté une importante partie des stratégies développées et proposées par les féministes – afin de répondre aux besoins pratiques des femmes et améliorer leur position dans la société – des approches globales dont elles faisaient partie. Leurs concepts et approches stratégiques, comme par exemple l'empowerment ou l'intersectionnalité, ont été récupérés par divers acteurs politiques, économiques ou sociaux qui les utilisent aujourd'hui sous forme de slogans, sans plus jamais questionner le modèle économique et les structures de pouvoir profondes qui sous-tendent les inégalités[142].

De plus, les objectifs et intérêts de la coopération au développement, de la diplomatie et du commerce extérieur peuvent présenter des contradictions. Ces tensions compliquent la mise en œuvre cohérente de toute politique étrangère, et donc également d'une politique étrangère féministe. La manière dont un gouvernement va chercher à résoudre ces tensions peut se faire au détriment des principes d'efficacité de l'aide et de la coopération au développement, particulièrement l'alignement et l'appropriation démocratique, et présenter des risques d'instrumentalisation de l'APD au profit d'intérêts migratoires, économiques ou sécuritaires qui lui sont propres.

/ [141] Leroy, A., (2018), Éditorial – Repolitiser le genre, dans De l'usage du genre. Points de vue du Sud, Alternatives Sud, Vol. 25 (2), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse, p. 8. / [142] Cornwall, A., (2014), *op. cit.* ; Schild, V., (2016, traduction française 2018), *Amérique latine : féminisme et néolibéralisme*, dans De l'usage du genre. Points de vue du Sud, Alternatives Sud, Vol. 25 (2), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse, p. 31 – 49. ; Wilson, K., (2015, traduction française 2018), *Genre et développement : pour une réappropriation radicale*, dans De l'usage du genre. Points de vue du Sud, Alternatives Sud, Vol. 25 (2), Centre Tricontinental et Éditions Syllepse, p. 77 – 112.

DE LA DIVERSITÉ DES LUTTES FÉMINISTES AUX PRIORITÉS PARTAGÉES

Les luttes féministes sont plurielles. Elles concernent tous les domaines d'activités, du monde académique, au politique en passant par le social et l'économique. Elles sont menées par des mouvements sociaux, des collectifs de citoyens et citoyennes et diverses organisations de la société civile qui peuvent être institutionnalisées ou non. Les féminismes rassemblent divers courants, notamment universaliste, intersectionnel, pacifiste, décolonial, ou encore l'écoféminisme, dont les approches se complètent ou s'opposent. La conceptualisation et la mise en œuvre des agendas de la société civile féministe reflètent assez logiquement le caractère multidimensionnel des luttes féministes.

De nombreux liens et réseaux existent également entre les divers acteurs sociaux féministes parmi lesquels les mouvements sociaux et les organisations de droits des femmes. Il en résulte des priorités partagées, notamment la lutte contre les inégalités ; l'élimination de toutes les formes de violences basées sur le genre, y compris l'élimination des pratiques préjudiciables ; l'accès aux soins de santé sexuelle et reproductive et l'exercice des droits sexuels et reproductifs ; la participation pleine et effective des femmes aux prises de décision dans tous les domaines ; la transformation du modèle économique pour y intégrer le travail reproductif et le bien-être humain et environnemental ; la déconstruction des normes sociales et des stéréotypes sexistes et la promotion de nouvelles normes plus égalitaires. Bien souvent, quelle que soit la thématique, les agendas féministes remettent en questions des rapports asymétriques de pouvoir entre individus, entre groupes sociaux, entre intérêts privés et publics, mais aussi entre pays et régions.

Les mouvements de femmes du Sud sont nombreux et dynamiques. Aux Philippines, face au régime de Duterte et à ses positions sexistes, les femmes et les groupes féministes résistent et tissent des alliances, comme avec la campagne *#BabaeAko* (Je suis une femme) sur les médias sociaux ou la Marche mondiale des femmes-Philippines[143]. Au Brésil, tous les 14 août depuis l'an 2000, la Marche des marguerites (*Marcha das Margaridas*) rassemble plusieurs organisations féministes des zones rurales et urbaines et mobilise pour combattre la faim, la pauvreté et la violence de genre. Il s'agit de la principale action de mobilisation des femmes contre une violence agro-industrielle responsable de la disparition des exploitations familiales paysannes et de leur environnement[144]. En Afrique du Sud, les mouvements féministe ont appelé à un arrêt complet des violences à l'encontre des femmes et des filles lors des manifestations *#TheTotalShutDown* de 2018 et *#SAShutDown* de 2019 au vu de la persistance des violences sexuelles, domestiques et des féminicides dans le pays[145]. Dans « un féminisme décolonial », Françoise Vergès soutient que les femmes racisées, les femmes colonisées et les femmes du Sud ont avancé les théories et les pratiques les plus radicales politiquement parce qu'elles vivent au quotidien le croisement du patriarcat, de racisme et de la classe sociale[146].

Dès lors, la tentation peut être grande pour un gouvernement d'ignorer ces mouvements de femmes et les organisations féministes qui contesteraient les priorités de sa politique étrangère, notamment un agenda davantage centré sur ses intérêts nationaux que sur ceux des populations locales, et *a fortiori* les femmes et les filles, et ce, au profit d'autres acteurs sociaux plus en phase avec sa vision. Si un pays qui a adopté une politique étrangère féministe devait agir de la sorte, il instrumentaliserait le féminisme en cooptant certains acteurs sociaux et en neutralisant les voix critiques. Or, il est essentiel de valoriser le caractère multidimensionnel des luttes féministes et l'autonomie des mouvements et organisations féministes pour aboutir à une réelle transformation des rapports de pouvoir, comme souligné par les principes fondamentaux d'une politique étrangère féministe.

/ [143] Leysea, D. (2019), *La résistance des femmes contre l'autoritarisme au Brésil, aux Philippines et à Rojava (Syrie du Nord)*, in Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition. Le pouvoir des femmes dans les luttes pour la souveraineté alimentaire, édition 11, Brot für die Welt & FIAN International. / [144] *Ibidem*. / [145] Francke, R-L., (2019), *Thousands protest in South Africa over rising violence against women*, The Guardian ; Odufuwa, D., (2018), Women in South Africa are marching against gender violence with #TotalShutDown protest, CNN. / [146] Françoise Vergès, (2019), *op.cit.*

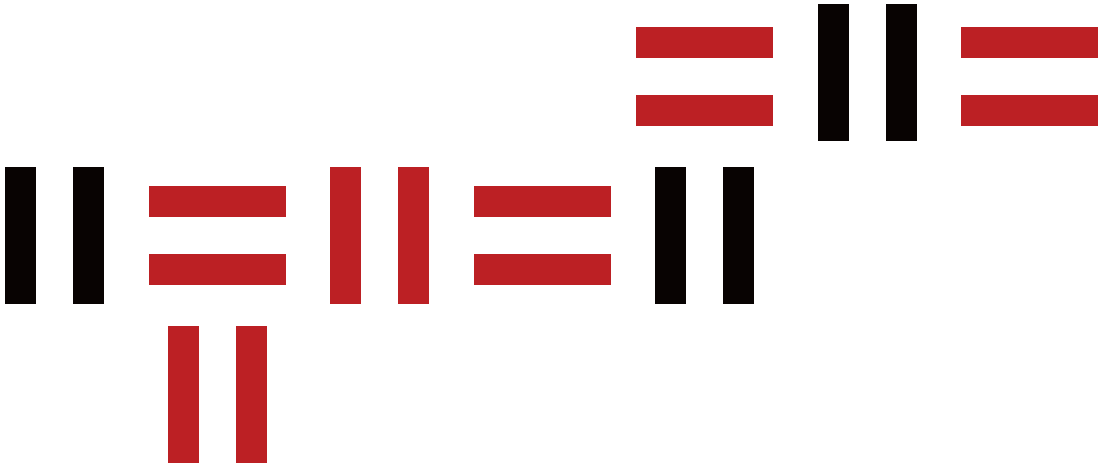
Les exemples actuels de politique étrangère féministe ignorent les héritages historiques de l'intervention militaire et de la colonisation et les rapports de domination qui continuent d'en découler.

De nombreuses critiques relèvent également comment le féminisme, de même que les droits des femmes et des filles, peuvent être cooptés et instrumentalisés pour promouvoir des agendas et des objectifs éloignés des priorités des mouvements féministes et des organisations des droits de femmes. Ils peuvent même servir des objectifs contraires et notamment à légitimer la mondialisation néolibérale, des discours racistes, le militarisme ou des conditions de travail précaires pour les femmes migrantes surreprésentées dans la sphère du travail reproductif[147]. Dans de telles conditions, l'instrumentalisation peut également avoir des conséquences pour les mouvements féministes et les organisations des droits de femmes. Ces acteurs sociaux mobiliseraient du temps et de l'énergie pour influencer une politique étrangère féministe de façade, incapable de contribuer aux changements espérés, au risque de s'épuiser et se détourner de leurs luttes et priorités pour l'égalité des genres et les droits des femmes et des filles.

En Suède, outre les critiques liées aux ventes d'armes, la plate-forme Concord Suède relève que le durcissement de la politique migratoire suédoise de 2016 s'inscrit en porte-à-faux avec la décision d'inscrire le renforcement des droits humains des femmes et des filles réfugiées et migrantes comme domaine prioritaire du plan d'action de la politique étrangère suédoise en 2017. L'ONG dénonce également l'approbation de la Suède, en 2017, du programme de coopération en matière de migration de l'UE avec la Libye dans le but d'empêcher les migrants et les réfugiés de se rendre en Europe via la Libye alors même que cette coopération risque de contribuer aux graves violations des droits humains des migrants et migrantes, telles que la torture, la violence sexuelle et sexiste, les enlèvements et la traite avec la complicité des autorités libyennes[148].

La politique d'assistance internationale féministe du Canada soulève aussi des préoccupations en utilisant un langage instrumentalisant l'égalité et les droits des femmes et des filles comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs de la politique étrangère – le développement économique, la paix et la sécurité, ou l'éradication de la pauvreté – plutôt que comme un objectif à part entière. Elle est également perçue comme une manière d'intégrer les intérêts privés dans la politique de coopération au développement du pays[149]. Les critiques relèvent que son écriture donne un très fort sentiment d'aide orientée par les donateurs. L'importance de l'appropriation locale n'y est que brièvement abordée tandis que la priorité « féministe » peut être formulée de manière très directive. Brown & Swiss s'interrogent sur la réponse du Canada lorsque les pays partenaires de sa coopération au développement identifieront des priorités qui ne concernent pas spécifiquement le genre, les femmes ou les filles : « Dans le sillage des conditionnalités économiques et politiques, qui ont eu un succès limité au cours des dernières décennies, cette politique pourrait lancer une nouvelle forme de conditionnalité liée au genre et pourrait conduire à une conformité simulée ou de pure forme[150] [*notre traduction*] ».

Par ailleurs, les exemples actuels de politique étrangère féministe n'accordent pas ou peu d'attention aux formes croisées de discrimination et de marginalisation fondées, entre autres, sur la race, la classe l'ethnicité, le handicap, ou le statut de migration. Elles ignorent aussi les héritages historiques de l'intervention militaire et de la colonisation et les rapports de dominations qui continuent d'en découler. Elles continuent de promouvoir une présentation d'un féminisme blanc et ethnocentrique[151]. Elles soulèvent le risque d'incarner « les dernières exportations postcoloniales des



pays du Nord, bien intentionnées peut-être, mais finalement tout aussi mal informées des points de vue des destinataires et éloignées même des réalités de leurs propres politiques intérieures. […] Souvent, même dans les discussions progressistes sur les droits humains, les femmes, et en particulier les femmes d'identités multiples et marginalisées, n'ont pas été incluses dans le discours qui a élaboré et façonné les politiques les concernant. Bien intentionnées, de telles approches peuvent perpétuer, plutôt que démanteler, les inégalités et les systèmes d'oppression »[152].

En raison des doutes importants vis-à-vis du potentiel de transformation d'un féminisme généré par l'État et des sérieux débats générés par l'instrumentalisation du féminisme par des acteurs dominants, la participation de la société civile féministe dans une approche intersectionnelle est une condition importante à l'adoption et la mise en œuvre d'une politique étrangère féministe. Cela demande de garantir l'engagement significatif, au niveau national et au niveau du contexte d'intervention, d'une diversité d'acteurs sociaux institutionnalisés et non institutionnalisés, dont les mouvements sociaux féministes, les organisations de droits des femmes, et celles représentant des groupes marginalisés, et la prise en compte de leurs contributions et expériences à toutes les étapes de la politique.

2/ Des résistances liées à l'emploi du mot féminisme de la part des partenaires

D'après Robert Egnell, qui a comparé la déclaration 2015 de politique étrangère de la ministre suédoise Margot Wallström avec la déclaration de 2013 du précédent gouvernement, le recours au terme de féminisme se situe dans la continuité d'une approche déjà existante de la politique étrangère suédoise[153]. Dès lors, une telle manœuvre ne complique-t-elle pas davantage les relations avec le reste du monde d'un État qui adopte une politique étrangère féministe plutôt que de lui profiter ? Dans les pages de *The New Yorker* en avril 2015, Jenny Nordberg explique qu'aux yeux des traditionalistes de la politique étrangère « une perspective féministe serait idéaliste, naïve – et potentiellement même dangereuse – dans les luttes de pouvoir de *realpolitik* entre les Nations »[154] [notre traduction]. Le recours au mot « féminisme » est habituellement évité par la communauté diplomatique, qui prête une grande attention à chaque mot, car il peut être perçu comme trop radical et assimilé à une prise de position contre les hommes. Ce à quoi Wallström répond que « si le terme vous dérange, vous pouvez l'appeler égalité des sexes. […] Le féminisme est un bon terme. Il s'agit de s'opposer à la subordination systématique et globale des femmes »[155] [notre traduction].

Cette réponse signale qu'un gouvernement qui adopte une politique étrangère féministe doit aussi être prêt à reconnaître qu'utiliser le mot féministe peut créer un

/ [147] Achilleos-Sarll, C., (2018), *op. cit.* ; Aggestam, K. & True, J., (2020), *op. cit.* ; Centre Tricontinental et Éditions Syllepse, *De l'usage du genre. Points de vue du Sud*, Alternatives Sud, Vol. 25 (2) ; Farris, S., (2017), *In the Name of Women's Rights. The Rise of Femonationalism*, Duke University Press ; Farris, S., (2015), *Féministes de tous les pays, qui lave vos chaussettes ?, Comment s'en sortir ?*, 01(01), pp. 203-235 ; Thomson J., (2020), *op. cit.* ; Vergès, F., (2019), *un féminisme décolonial*, La Fabrique éditions. / [148] Poh-Janrell, J., (2017), *op. cit.* / [149] Brown, S. & Swiss, L., (2017), *op. cit.* ; Lee, D. (2018), *op. cit.* ; Thomson J., (2020), *op. cit.* ; Tiessen, R., (2019), *op. cit.* / [150] Brown, S. & Swiss, L., (2017), *op. cit.*, p. 124. / [151] Achilleos-Sarll, C., (2018), *op. cit.* ; Lee, D., (2018), *op. cit.* ; Poh-Janrell, J., (2017), *op. cit.* ; Thompson, L. & Clement, R., (2019), *Définir une politique étrangère féministe*, ICRW. / [152] Thompson, L. & Clement, R., (2019), *op. cit.*, p.5. / [153] Egnell, R, (2016), *Feminist Foreign Policy in Theory and Practice*, Statsvetenskaplig tidskrift, Vol. 118 (4). / [154] Nordberg, J., *Who's Afraid of a Feminist Foreign Policy?*, 15 avril 2015, The New Yorker. / [155] *Ibidem.*

malaise. Pour Lyric Thompson de l'ICRW, « il ne s'agit pas seulement de savoir s'il faut utiliser le mot, mais aussi de savoir comment l'utiliser – idéalement, en partant d'un lieu d'empathie et de connexion, pour initier des conversations plutôt que de construire des murs ou de se montrer condescendant »[156]. Un gouvernement qui choisit d'utiliser le mot « féministe » pour qualifier une politique étrangère se démarque du discours politique international plus consensuel sur l'intégration de la dimension de genre. Il peut signaler un engagement politique fort à poursuivre ou adopter une approche transformatrice et intersectionnelle des questions liées à l'égalité des genres et aux droits des femmes et des filles. Cet objectif éthique à long terme implique la modification des structures patriarcales et des préjugés sexistes ancrés dans la politique mondiale, suscite la controverse, et induit dès lors un risque de se heurter à des résistances[157].

Ceci est ainsi mis en lumière dans les travaux de Malena Rosén Sundström et Ole Elgström qui ont étudié les perceptions de la politique étrangère de la Suède par les autres États membres de l'UE. Cette politique bénéficie d'un large soutien malgré la présence de scepticisme par endroits et est considérée comme assez efficace du point de vue de son impact politique. Cependant, leur analyse relève que le concept de féminisme est controversé, notamment dans les États du sud de l'Europe et d'Europe centrale et orientale et suscite des attitudes négatives et de l'opposition parce qu'il peut être considéré comme « exagéré » et indiquant une « politique radicale et extrême ». Rosén Sundström et Elgström insistent aussi sur la difficulté supplémentaire de poursuivre la promotion des normes de genre dans un climat normatif coloré par le national-populisme et le conservatisme. Au vu du contexte international, au sein duquel l'UE apparaît plutôt comme une bonne élève sur les questions de genre, le risque est réel qu'une politique étrangère féministe rencontre du scepticisme et des résistances à l'échelle mondiale[158].

En même temps, le principe de diffusion des normes repose à la fois sur la contestation et la recherche d'un consensus, sur le changement et la continuité. Il ne s'agit pas d'une trajectoire linéaire mais d'un processus dynamique. Ainsi, quand des pays comme l'Australie et la Norvège privilégient des stratégies de recherche de consensus et une approche d'intégration transversale de la dimension de genre, la Suède et le Canada font figure de forces motrices dans l'élargissement de l'espace international en ce qui concerne la diffusion de récits politiques qui recourent au « féminisme », et ce alors même que les normes en matière d'égalité des sexes et de droits des femmes font partie des phénomènes politiques les plus contestés au niveau mondial. Leurs efforts ont été accueillis avec autant d'éloges que de contestations et de résistances[159].

La Suède, en 2015, et le Canada, en 2018, ont traversé une importante crise diplomatique avec l'Arabie Saoudite pour avoir critiqué publiquement son bilan en matière de droits humains et de droits des femmes, ce qui a entraîné dans les deux cas la suspension durant plusieurs mois de liens diplomatiques et économiques avant qu'ils soient restaurés pour conclure de nouveaux accords pour la vente d'armes à l'Arabie Saoudite. Ces épisodes de démonstration de force diplomatique avec l'un des plus grands exportateurs de pétrole du monde et l'un des plus importants acteurs du Moyen-Orient, illustrent tout autant la pertinence d'une politique étrangère féministe que la difficulté de la mettre en œuvre. Sa pertinence parce qu'elle confronte l'habituel modus operandi de la classe dirigeante occidentale qui souligne régulièrement l'importance des droits humains et des droits des femmes et des filles, mais se tait dès que des intérêts économiques et des alliances politiques immédiats sont en jeu. Ses difficultés parce qu'après quelques mois, la manière traditionnelle de faire la politique étrangère a refait surface pour conclure des contrats de vente d'armes, prêtant le flanc aux critiques qui relèvent l'absence de cohérence et une forme d'hypocrisie[160].

D/ CONCLUSION

L'adoption d'une politique étrangère féministe présente des risques non négligeables d'instrumentaliser « le féminisme » pour les intérêts d'acteurs dominants et de provoquer des résistances de la part des partenaires. Mais elle offre également d'importantes opportunités directes et indirectes pour les droits des femmes et des filles : l'accroissement du soutien aux mouvements féministes et aux organisations de droits des femmes ; la mise en œuvre d'une approche intersectionnelle qui engage significativement une diversité d'acteurs sociaux issus de la société civile féministe et cherche à déconstruire les différents systèmes de domination à l'origine de formes croisées de discrimination et de marginalisation ; la réappropriation progressiste des récits sur les droits humains et le genre, et le développement d'alliances internationales ; ainsi que le renforcement de la cohérence des politiques en faveur du développement durable.

Pour atténuer les risques et transformer les opportunités en résultats, l'adoption d'une politique étrangère féministe ne peut se faire sans garantir le respect des principes et du cadre mis en évidence dans la première partie de ce chapitre.

Une politique étrangère féministe est multidimensionnelle et exige un changement d'approche et de paradigme dans la manière de penser et de gérer les affaires étrangères. Cela demande du courage et de l'ambition politique dès lors que les domaines sensibles, sur le plan interne ou dans les relations privilégiées avec d'autres États, ne pourront pas rester tapis dans l'ombre. En effet, la société civile féministe a pour rôle de tenir les gouvernements redevables de leurs actions, de demander davantage de cohérence entre la politique intérieure et étrangère et de refuser tout recours au féminisme comme slogan. Elle est notamment à l'œuvre pour souligner les incohérences entre une politique étrangère féministe et les problèmes qu'il reste à résoudre dans la politique intérieure au Mexique et en France sur les questions des violences faites aux femmes et aux filles, au Canada en matière d'extractivisme et du traitement réservé aux populations autochtones, ou encore en Suède sur les questions migratoires et du commerce des armes.

Au-delà du changement de mode opératoire, il est crucial qu'une politique étrangère féministe valorise le caractère multidimensionnel des luttes féministes et l'autonomie des mouvements sociaux féministes et des organisations de droits des femmes pour aboutir à une réelle transformation des rapports de pouvoir, ce qui se trouve dans les principes fondamentaux d'une politique étrangère féministe. La participation de la société civile féministe, particulièrement les mouvements sociaux féministes et les organisations de défense des droits des femmes et des groupes marginalisés, dans une approche intersectionnelle et la création de mécanismes robustes de redevabilité sont des conditions particulièrement importantes à l'adoption et la mise en œuvre d'une politique étrangère féministe. Dans le respect de ces différentes conditions, l'adoption d'une politique étrangère féministe est une piste intéressante à suivre par la Belgique si elle souhaite renforcer ses engagements pour les droits des femmes et des filles et gagner en cohérence politique.

/ [156] Thompson, L., (2020), *op. cit.*, p. 3. / [157] Aggestam, K. & Bergman-Rosamond, A., (2016), *op. cit.* ; Aggestam, K., Bergman Rosamond, A. & Kronsell, A., (2019), *op. cit.* ; Aggestam, K. & Bergman-Rosamond, A., (2019), *op. cit.* ; Rosén Sundström, M. & Elgström, O., (2019), *op. cit.* ; Thompson, L., (2020), *op. cit.* / [158] Rosén Sundström, M. & Elgström, O., (2019), *op. cit.* / [159] Aggestam, K. & True, J., (2020), *op. cit.* / [160] Aggestam, K. & Bergman-Rosamond, A., (2016), *op. cit.* ; Brewster, M., *Canada strikes new deal with Saudi Arabia, clearing way for armoured vehicle sales*, 9 avril 2020, CBC.ca ; Hubbart, B., *Saudi Arabia Assails Canada Over Rights Criticism*, Sending Message to West, 6 aout 2018, The New York Times. ; Nordberg, J., (2015), *op. cit.* ; Perreault, L-J., (2020), *op. cit.* ; Rothschild, N., (2018), *Four years on, Sweden remains committed to its feminist foreign policy*, OpenCanada.org ; Zimmerman, S., (2020), *The Value of a Feminist Foreign Policy* , WIIS policy brief, Women In International Security.

partie 3

CONCLUSION

Les politiques étrangères féministes sont relativement récentes. Seuls quelques pays ont pris cette direction. L'émergence des politiques étrangères féministes sur la scène internationale constitue un moment unique des relations internationales. Elles constituent à la fois un chemin et un but en ce qu'elles impliquent de nouvelles méthodes et grilles d'analyses tout en cherchant à renverser l'ordre patriarcal institutionnalisé. La société civile dispose d'une rare occasion de participer dès les premières heures à l'élaboration de ces politiques et d'influencer l'agenda des pays susceptibles de rejoindre le mouvement. Son rôle et ses contributions, en particulier celles des organisations de promotion et de défense des droits des femmes et des mouvements sociaux féministes au niveau national et au niveau du contexte d'intervention, sont cruciales pour garantir que les politiques étrangères féministes n'en aient pas que le nom, pour évaluer la portée des changements réels et atténuer les risques. Comme le dit l'adage : *Nothing about us, without us!*

L'objet de cette étude était d'explorer la piste de l'émergence des initiatives de politique étrangère féministe comme possibilité pour la Belgique de renforcer ses engagements pour l'intégration du genre et pour les droits des femmes et des filles, et à quelles conditions. Le temps passant, il sera nécessaire d'étudier la mise en œuvre concrète des politiques étrangères féministes adoptées ces dernières années, comment elles font leur chemin dans leur contexte national, si elles sont cohérentes avec la politique intérieure ou si elles cherchent à détourner l'attention de ce qui s'y passe ; comment elles se traduisent sur le terrain, quelles conceptions du féminisme elles mobilisent, si elles sont transformatrices dans leurs pratiques ou si elles continuent comme avant sous un autre nom.

En s'appuyant sur les analyses de la société civile et des académiques cherchant à délimiter les contours du concept, cette étude a proposé comme principes fondamentaux d'une politique étrangère féministe :

– une vision dont les droits humains, l'égalité des sexes, la paix et le respect de l'environnement constituent la pierre angulaire, et qui est renforcée par des ressources dédiées ;

– une approche transformatrice qui cherche à corriger les déséquilibres de pouvoir patriarcaux, racistes et/ou néocolonialistes se manifestant dans le monde, y compris au sein du système économique ;

– un champ d'action plus large que les femmes et les filles dans le développement ;

– une approche complète et cohérente qui fait appel aux différents leviers d'influence de la politique étrangère et des relations internationales ;

– une politique de solidarité qui comprend un effort de collaboration entre l'État qui élabore la politique et d'autres États ;

– une élaboration et une mise en œuvre en étroite collaboration avec un groupe diversifié d'acteurs nationaux, dont les organisations de droits des femmes et les mouvements sociaux féministes, et avec les détenteurs et détentrices de droits qu'elle veut soutenir.

Ces principes fondamentaux sont utiles pour mesurer le niveau d'ambition et guider l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel d'une politique étrangère féministe. Ce cadre requiert un engagement politique au plus haut niveau ; une note de politique étrangère féministe assortie d'un plan d'opérationnalisation ; et des mécanismes de redevabilité.

L'adoption d'une politique étrangère féministe présente des risques non négligeables d'instrumentaliser le « féminisme » pour les intérêts d'acteurs dominants, de provoquer des résistances de la part des partenaires et de s'éloigner du principe d'alignement de l'aide sur les priorités locales de développement. Mais elle offre également d'importantes opportunités pour les droits des femmes et des filles : l'accroissement du soutien aux mouvements féministes et aux organisations de droits des femmes ; la mise en œuvre d'une approche intersectionnelle qui engage significativement la société civile féministe et cherche à déconstruire les différents systèmes de domination à l'origine de formes croisées de discrimination et de marginalisation ; la réappropriation progressiste des récits sur les droits humains et le genre et le renforcement des alliances internationales ; et le renforcement de la cohérence des politiques en faveur du développement durable.

Il est essentiel d'avoir conscience des risques analysés et de tenter de les atténuer. Le respect des principes et du cadre mis en évidence par cette étude devrait servir à la Belgique pour bénéficier pleinement des opportunités d'un éventuel positionnement en faveur d'une politique étrangère féministe. La participation de la société civile féministe dans une approche intersectionnelle et la création de mécanismes robustes de redevabilité sont des conditions particulièrement importantes pour assurer le succès de l'initiative. Dans le respect de ces différentes conditions, la Belgique renforcerait ses engagements pour les droits des femmes et des filles et gagnerait en cohérence à suivre la piste de l'adoption d'une politique étrangère féministe.

Si le gouvernement fédéral belge souhaite s'inscrire dans cette voie et qu'il s'engage à respecter les principes fondamentaux précédemment énoncés, cette étude recommande de :

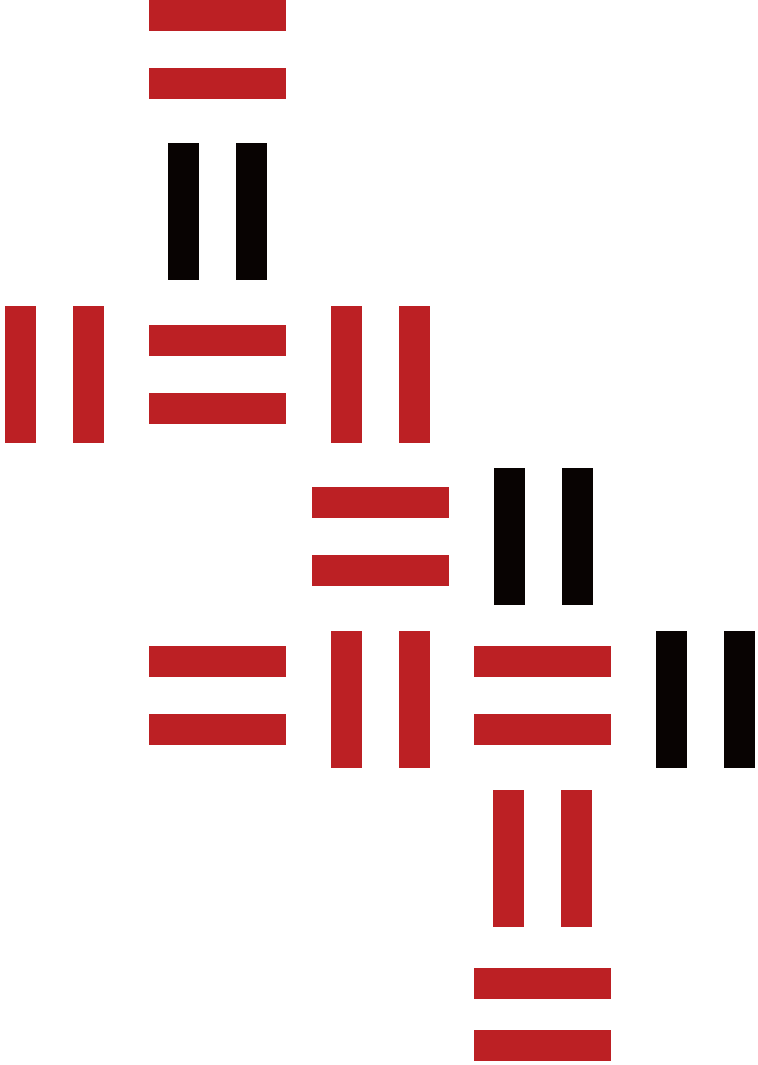
1. Soumettre une déclaration d'État en faveur d'une politique étrangère féministe pour adoption par la Chambre des représentants à la majorité spéciale des deux-tiers afin d'ancrer cette approche politique dans le long terme.

2. Développer un processus de concertation avec des organisations de droits des femmes et mouvements féministes pour élaborer une note de politique étrangère féministe et un plan d'opérationnalisation. Ces documents sont présentés et débattus à la Chambre et rendus accessibles au grand public sur le site web du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Ils comprennent parmi d'autres engagements prioritaires :

– Réactiver la Conférence interministérielle de la politique étrangère en y intégrant les ministres et secrétaires d'État en charge de l'égalité des genres. À défaut, mettre en place une concertation systématique entre les ministres et secrétaires d'État membres du gouvernement fédéral en charge de l'égalité des genres, des différents départements de politique étrangère, sous l'égide du ou de la Première ministre, pour suivre et mettre en œuvre la politique étrangère féministe ;

– Les ressources financières et humaines adéquates pour assurer la mise en œuvre de la politique étrangère féministe, y compris le renforcement structurel des capacités d'intégration du genre au niveau du personnel du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ;

– La systématisation d'une analyse de genre et la budgétisation sensible au genre aux différentes phases des politiques et programmes, ce qui repose sur un système robuste de collecte de données ventilées par sexe, âge, situation de handicap, etc. pour faciliter une approche intersectionnelle ;



– En ce qui concerne la coopération au développement :
> La définition d'une cible de 85 % de l'aide publique au développement qui intègre le genre comme objectif significatif (approche transversale), et de 20% qui intègre le genre comme objectif principal (approche spécifique), et ce, en assurant l'application correcte des marqueurs genre de l'OCDE.
> L'augmentation substantielle du soutien aux organisations de défense des droits des femmes et aux mouvements sociaux féministes.

3. Mettre en place un mécanisme de redevabilité incluant la société civile, y compris des organisations de droits des femmes, qui permette de suivre de manière qualitative les progrès réalisés par la politique étrangère féministe, y compris dans la coopération au développement :

– Un rapport d'avancement, indépendant et public, est présenté à la Chambre des représentants au moins une fois par législature.

– Un mécanisme de suivi des avis émis par le Conseil consultatif Genre et Développement, dont le mandat est élargi pour répondre au nouveau cadre politique, prévoit l'obligation de réponse systématique à tout avis formulé, comprenant le cas échéant les explications quant à la non-prise en compte de l'avis.

Cette étude est le fruit d'un travail de recherche documentaire. Elle vise à favoriser les débats et à nourrir les réflexions au niveau belge sur le concept de « politique étrangère féministe ». Elle servira de base pour un processus d'échanges et de consultations avec différents acteurs de la société civile belge, en premier lieu les membres de la coupole francophone des ONG de développement.

les études
du CNCD-11.11.11

POINT SUD 20#

CNCD-11.11.11

Boulevard Léopold II 184D à 1080 Bruxelles
+32 2 250 12 30
publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications

CONTACT

Coralie Vos
+32 2 250 12 47
coralie.vos@cncd.be

00 Les objectifs du millénaire : un bilan critique 10 ans après leur adoption par Arnaud Zacharie

01 Investir l'argent public dans les paradis fiscaux pour aider les pauvres ? par Antonio Gambini

02 Forêts congolaises Quand l'exploitation industrielle entretient des conflits sociaux par Véronique Rigot

03 Financer la lutte contre le réchauffement global : les marchés financiers au secours du Sud ? par Antonio Gambini

04 La Justice Climatique... à l'épreuve des négociations par Véronique Rigot & Nicolas Van Nuffel

05 Le transfert de technologies climat :vers une « révolution bleue » ? par Alban van der Straten, sous la direction de Nicolas Van Nuffel

06 Rio+20 : « L'abîme ou la métamorphose ? » par Véronique Rigot

07 Face aux révolutions arabes, le business as usual européen par Michel Cermak

08 Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale par Antonio Gambini

09 Pertes et profits sur le climat par Véronique Rigot

10 « Ceux qui ont faim ont droit » (Victor Hugo) par Nathalie Janne d'Othée

11 Migrants de l'environnement Le vent se lève, il faut tenter de vivre (Paul Valery) par Cécile Vanderstappen

12 Nous consommons, mais à quel prix ? par Arnaud Zacharie et Michel Cermak

13 Traité transatlantique (TTIP) : cartographie d'un partenariat controversé par Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Michel Cermak

14 De l'Agenda du Millénaire à l'Agenda 2030 par Benjamin Van Cutsem

15 Après Paris : la fin des énergies fossiles ? par Véronique Rigot

16 Multinationales : plus de transparence pour une justice fiscale par Antonio Gambini

17 Dix ans après le krach de 2008. Le retour des risques systémiques par Arnaud Zacharie

18 Grand confinement et récession mondiale. Le temps des banques centrales par Arnaud Zacharie

19 Pour un partenariat euro-méditerranéen en faveur du développement durable par Nathalie Janne d'Othée

Belgique partenaire du développement

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Ce document a été réalisé avec le soutien de l'Union européenne. Le contenu tombe sous la responsabilité du CNCD-11 11 11 et ne peut pas être considéré comme l'expression du point de vue de l'UE.

éd. resp. Arnaud Zacharie / Boulevard Léopold II 184D à 1080 Bruxelles / Cover © Shutterstock