

DOCUMENT DE RÉFLEXION No. 297

La promotion de l'égalité des sexes dans la programmation du budget extérieur de l'UE

GENDER

Par Chloe Teevan, Lidet Tadesse Shiferaw et Mariella Di Ciommo

Mai 2021

En décembre 2020, la Commission Européenne a publié son troisième Plan d'action sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III), qui détaille la façon dont elle devrait aborder et promouvoir l'égalité des sexes dans son action extérieure au cours des cinq prochaines années. L'UE est par ailleurs en pleine programmation de son budget d'action extérieure, et notamment de son Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde, d'un montant de 79,5 milliards d'euros, pour la période 2021-2027. Dans la mise en œuvre du GAP III, le véritable défi pour l'UE sera de continuer à développer une compréhension technique croissante de la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement, tout en adoptant autour de cette question une vision plus stratégique à laquelle adhèrent les plus hautes instances des délégations et les États membres.

Ce document analyse la façon dont l'UE aborde la dimension hommes-femmes selon trois axes : le dialogue politique, les projets autonomes et l'intégration de l'égalité des sexes. En intégrant trois études de cas restreintes, centrées sur l'action menée par l'UE dans trois pays partenaires, l'Éthiopie, le Mozambique et le Mali, il se concentre sur l'intégration de la dimension de l'égalité des sexes dans le processus de programmation, y compris au niveau de coordination stratégique avec les Etats membres (EM) et des interactions des délégations de l'Union européenne (DUE) avec la société civile et les gouvernements locaux dans les pays partenaires. Il formule quelques idées à l'attention des institutions européennes, des États membres et des délégations tout particulièrement, car celles-ci seront amenées à réaliser les objectifs de l'UE en matière d'égalité des sexes dans les mois à venir.

Table of Contents

Remerciements.....	ii
Sigles et acronymes.....	ii
1. Introduction.....	1
2. GAP III : impulsion politique, leçons apprises et prochaines étapes	2
3. Mise en œuvre du GAP III : processus, expertise et coordination	7
4. Une approche en trois volets : dialogue politique, projets autonomes et intégration de la dimension d'égalité des sexes.....	16
5. Appropriation locale.....	20
6. Conclusions et recommandations.....	23
Bibliographie.....	27

List of Figures

Figure 1 : Principales constatations, Évaluation de l'appui fourni par l'UE, via son action extérieure, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes et des filles sur la période 2010-2018.....	4
---	---

Remerciements

Nous sommes reconnaissants envers Marta Cumbi et Oury Kamissoko pour le soutien qu’elles ont apporté à cette étude au travers de leurs réseaux et de leur connaissance du contexte malien pour l’une, mozambicain pour l’autre. Merci également à Sophie Desmidt, Virginia Mucchi, Alexei Jones et Andrew Sherriff pour leurs commentaires et suggestions et à Joyce Olders pour la mise en page. Nous tenons également à remercier toutes les personnes interrogées qui ont pris le temps de nous répondre et de partager leurs perspectives et leurs expériences.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et toute erreur ou omission relève de leur responsabilité. Les commentaires et réactions peuvent être adressés à Chloe Teevan (cte@ecdpm.org), Lidet Tadesse (ita@ecdpm.org) et Mariella Di Ciommo (mdc@ecdpm.org).

Sigles et acronymes

CE	Commission européenne
COREPER	Comité des représentants permanents
COVID-19	Maladie du Coronavirus 2019
DG INTPA	Direction générale des partenariats internationaux
DUE	Délégation de l’Union européenne
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EIB	Banque européenne d’investissement
EM	États membres
EUCAP Sahel Mali	Mission de soutien aux capacités de sécurité intérieure maliennes
EUTM Mali	Mission de formation de l’Union européenne au Mali
FEDD	Fonds européen pour le développement durable Plus
FPS	Agenda « Femmes, paix et sécurité »
GAP	Plan d’action de l’Union européenne sur l’égalité entre les hommes et les femmes (Gender Action Plan)
IVCDCI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (Banque allemande de développement)
LGBTIQ	Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, non-binaires, intersexes et queers
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non-gouvernementale
ORTM	Office de radiodiffusion télévision du Mali
OSC	Organisation de la société civile
PCDHF	Point de contact pour la dimension hommes-femmes
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PMON	Plan de mise en œuvre au niveau national
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
SDSG	Santé et droits sexuels et générés
SEAE	Service européen pour l’action extérieure
SIDA	Agence suédoise de coopération internationale et de développement
UE	Union européenne
VCS	Violence à caractère sexiste

1. Introduction

Au cours des vingt dernières années, l'investissement politique de l'Union européenne (UE) sur la question de l'égalité des sexes dans son action extérieure n'a fait que croître. On le voit notamment à la publication en décembre 2020 de son troisième Plan d'action sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III), qui détaille la façon dont elle devrait aborder et promouvoir l'égalité des sexes dans son action extérieure au cours des cinq prochaines années. L'UE est par ailleurs en pleine programmation de son budget d'action extérieure, et notamment de son *Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde* (ci-après dénommé l'instrument *L'Europe dans le monde*), d'un montant de 79,5 milliards d'euros, pour la période 2021-2027. Dans le cadre de cet exercice, les délégations de l'UE s'emploient à incorporer la dimension hommes-femmes, à la fois par le biais de projets et de programmes autonomes et par son intégration dans toute une série d'autres actions. Au final, l'UE entend intégrer cette dimension dans 85 % de ses actions extérieures.

En Europe comme dans le reste du monde, l'égalité des sexes a subi le contrecoup de la COVID-19, celle-ci ayant affecté les droits des femmes et des filles à maints égards : augmentation de la violence à caractère sexiste (VCS) partout dans le monde, réduction des opportunités économiques pour les femmes et les filles, exposition de nombreuses femmes travaillant en première ligne à des conditions de travail dangereuses. Cette situation a donné une raison supplémentaire à l'UE de renforcer son engagement politique en faveur de l'égalité des sexes dans son action extérieure, ce qui a contribué à la formulation du GAP III.

Il est clair cependant que l'égalité entre les femmes et les hommes n'est qu'une priorité parmi d'autres de la politique étrangère et de développement de l'UE ; une priorité que les délégations de l'UE (DUE) présentes dans les pays partenaires ont d'ailleurs souvent du mal à prioriser. Le GAP III offre une vision plus large de la dimension hommes-femmes que ses prédécesseurs, en intégrant l'agenda « Femmes, paix et sécurité » (FPS) et en soulignant que cette dimension doit être une priorité de la politique étrangère et commerciale de l'UE au sens large. Or, les délégations de l'UE s'en tiennent souvent à une approche très technique de la dimension hommes-femmes dans les pays partenaires, plutôt que de suivre une approche stratégique donnant une idée précise de ce qu'elles espèrent réaliser et de la façon d'y parvenir. Dans la mise en œuvre du GAP III, le véritable défi pour l'UE sera de continuer à développer une compréhension technique croissante de la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement, tout en développant autour de cette question une compréhension stratégique plus large à laquelle adhèrent les plus hautes instances des délégations et les États membres.

Ce document analyse la façon dont l'UE aborde la dimension hommes-femmes selon trois axes : le dialogue politique, les projets autonomes et l'intégration de l'égalité des sexes. Il se concentre en particulier sur le processus de programmation dans lequel s'inscriront les projets autonomes et l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, mais en s'intéressant également à la portée du dialogue politique et à son articulation avec le processus de programmation. Il formule quelques idées à l'attention des institutions européennes, des États membres (EM) et des délégations tout particulièrement, car celles-ci seront amenées à réaliser les objectifs de l'UE en matière d'égalité des sexes dans les mois à venir.

Notre recherche s'appuie sur 36 interviews avec des fonctionnaires de l'UE, des États membres de l'UE, des pays partenaires et des Nations Unies, ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile (OSC) en Europe et dans les pays partenaires. Nous avons réalisé des études de cas restreintes, centrées sur l'action menée par l'UE dans trois pays partenaires, l'Éthiopie, le Mozambique et le Mali. Le choix de ces trois pays d'Afrique s'explique par le fait que l'ECDPM s'intéresse plus particulièrement aux relations entre l'UE et l'Afrique. Nous avons délibérément

choisi d'étudier trois pays offrant de la diversité tant sur le plan géographique et culturel que sur le plan de leurs antécédents en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes et des filles, et de l'historique de leurs relations avec l'Europe. Notre analyse se concentre sur l'action de l'UE dans ces pays, plutôt que sur la situation qui y prévaut du point de vue de la dimension hommes-femmes.

Notre étude se structure en cinq parties : la première se penche sur le GAP III, quelques facteurs d'impulsion politique qui le sous-tendent, certains des défis relevés par une récente évaluation et les principaux changements positifs entre le GAP II et le GAP III. La deuxième se concentre sur l'actuel processus de programmation de l'instrument *L'Europe dans le monde* et sur la manière dont il cherche à incorporer la dimension hommes-femmes, notamment au travers des programmes indicatifs pluriannuels (PIP) et des plans de mise en œuvre au niveau national (PMON). La troisième partie analyse l'approche en trois axes suivis par l'UE dans les pays partenaires, et plus particulièrement l'état des lieux en ce qui concerne l'intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, les projets autonomes et le dialogue politique dans les pays couverts par l'étude. La quatrième partie se demande dans quelle mesure les délégations de l'Union européenne (DUE) parviennent à travailler avec la société civile et les gouvernements locaux dans les pays partenaires. La cinquième et dernière partie formule quelques recommandations à partir des résultats de cette étude.

2. GAP III : impulsion politique, leçons apprises et prochaines étapes

L'impulsion politique en faveur de l'égalité des sexes dans l'UE

Plusieurs stratégies ont été mises en place en vue de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'UE au cours de la dernière décennie, et il apparaît que la même volonté politique en faveur de l'égalité des sexes imprègne l'action extérieure de l'UE. Bien que l'engagement de l'UE en faveur de cette égalité soit antérieur à la Commission en place, Ursula von der Leyen a clairement affiché son souci de l'égalité des sexes dès l'entame de son mandat, en exigeant de chaque État membre qu'il présente un candidat et une candidate au poste de Commissaire. L'actuelle Commission se compose de 14 hommes et 13 femmes. Notons cependant que l'UE n'a jamais été aussi divisée sur l'égalité des sexes, plusieurs États, comme la Pologne et la Hongrie, s'opposant au terme « gender equality » craignant qu'il n'ouvre la porte à des droits plus importants pour les lesbiennes, les gays, les bisexuels, les transgenres, les non-binaires, les intersexes et les queers (LGBTIQ). Ils affirment que les traités ne font référence qu'à l'égalité entre les hommes et les femmes (Von der Burchard 2020 ; Zalan 2020).

L'UE poursuit malgré tout sa quête d'égalité entre les sexes, tant sur le plan intérieur que dans son action extérieure. En mars 2020, elle a lancé une nouvelle stratégie intérieure en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, fondée sur six piliers :

1. la lutte contre la violence à caractère sexiste (VCS) et les stéréotypes ;
2. la lutte contre les inégalités économiques ;
3. la place des femmes à des postes de direction ;
4. l'intégration de la dimension hommes-femmes et une perspective intersectionnelle dans les politiques de l'UE ;
5. le financement d'actions destinées à faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'UE ;
6. la dimension hommes-femmes dans l'action extérieure (CE 2020a).

Cette initiative a été suivie en novembre 2020 par la toute première stratégie LGBTIQ de l'UE, « Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025 ». (CE 2020b) Le nouveau plan d'action de l'UE sur l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des

femmes dans l'action extérieure 2021-2025 (GAP III), qui succède et s'adosse à deux plans d'action précédents, a ensuite été publié en décembre 2020. Il explique comment l'UE entend incorporer la dimension hommes-femmes de manière plus cohérente dans ses politiques étrangère, de développement et de sécurité. Ce plan se fonde sur cinq piliers :

1. veiller à ce que l'égalité entre les hommes et les femmes soit une priorité transversale de l'action extérieure de l'UE dans ses travaux stratégiques et de programmation ;
2. l'UE et les États membres veillent à ce que la dimension hommes-femmes soit une priorité dans l'engagement au niveau multilatéral, régional et national ;
3. maintenir un engagement ciblé dans six domaines thématiques ;
4. montrer l'exemple en faisant de l'égalité des sexes une priorité dans les structures de direction de l'UE ;
5. établir des rapports et communiquer les résultats (CE 2020c).

Pour les décideurs politiques et les OSC que nous avons interrogés dans le cadre de cette étude, l'impulsion politique qui sous-tend l'action en faveur de l'égalité des sexes dans les relations extérieures de l'UE a plusieurs origines. Pour certains, elle provient d'une forte tradition des droits de l'homme en Europe, ainsi que d'engagements forts dans l'ensemble de la politique de développement de l'UE. Pour d'autres, en particulier au sein des institutions européennes, le leadership personnel de l'ancien Commissaire à la coopération internationale et au développement, Neven Mimica, et aujourd'hui de la Commissaire aux partenariats internationaux, Urpilainen, ont joué un rôle important, de même que le renforcement de l'unité genre au sein de la DG Partenariats internationaux (INTPA). Ces évolutions contribuent d'ailleurs à donner un peu plus de crédibilité au quatrième pilier du GAP III – Montrer l'exemple – même si l'avènement d'une véritable égalité entre les sexes parmi les « hauts gradés » de la politique étrangère de l'UE y contribuera plus encore (Jones 2021 ; de la Baume 2021). La plupart des acteurs estiment que l'arrivée de la COVID-19 rend la promotion de l'égalité de sexes d'autant plus impérative.¹ Par ailleurs, quatre États membres de l'UE ont adopté une politique étrangère féministe au cours des dernières années,² laquelle revient à « appliquer une perspective systématique d'égalité des sexes à l'ensemble de l'agenda de la politique étrangère » (gouvernement suédois, 2019). Une des personnes interrogées estime que le GAP III pose un jalon important sur la voie d'une politique étrangère féministe à l'échelle de l'UE, car il intègre la dimension hommes-femmes dans le commerce et la politique étrangère dans une plus large mesure que par le passé, y compris l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Idéalement, il faudrait toutefois que l'UE dans son ensemble adopte une politique étrangère féministe et, dans l'intervalle, qu'elle inscrive plus souvent la dimension hommes-femmes à l'ordre du jour des réunions du Conseil « affaires étrangères ».³

Nombre de fonctionnaires et d'acteurs de la société civile que nous avons interrogés notent toutefois avec inquiétude la tendance croissante qu'ont certains États membres, Pologne et Hongrie en tête, à bloquer les conclusions du Conseil sur tout sujet faisant référence à « l'égalité des genres » (gender equality) plutôt qu'à l'égalité entre les hommes et les femmes. Cela a été le cas à la fois pour les conclusions du Conseil relatives au GAP III lui-même et pour les conclusions du Conseil sur « Team Europe », qui ont été bloquées en décembre 2020 parce qu'elles utilisaient le terme « égalité des genres ». Ces mêmes États membres ont également tenté de bloquer les instruments du Comité des représentants permanents (COREPER) qui utilisent le terme genre ('gender') dans leur règlement. Cette situation a suscité de vives inquiétudes quant à une possible remise en question de la légitimité et du leadership de l'UE en matière d'égalité des sexes.⁴ Après l'échec des conclusions du Conseil relatives au GAP III, il y a bien eu les conclusions de la Présidence (CoEU 2020), mais celles-ci n'ont pas le même poids.

¹ Interviews des 10 février et 1^{er} mars 2021.

² La Suède, la France, le Luxembourg et l'Espagne.

³ Interview du 25 février 2021.

⁴ Interviews des 18 février et 3 mars 2021.

Figure 1 : Principales constatations, Évaluation de l'appui fourni par l'UE, via son action extérieure, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes et des filles sur la période 2010-2018.

Le cadre politique pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles dans l'action extérieure s'est amélioré, mais cette vision stratégique est souvent absente chez les acteurs de l'UE et les États membres (EM) au niveau national.

Des changements fondamentaux dans la culture institutionnelle sont encore nécessaires, notamment pour améliorer le leadership et la responsabilité interne.

Malgré des décennies d'expérience et d'efforts visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, l'absence de changement institutionnel s'est traduite par un faible niveau de réussite au cours de la période 2010-2018.

La valeur ajoutée de l'UE par rapport à ce que les États membres peuvent réaliser par eux-mêmes est plus importante dans les forums internationaux qu'elle ne l'est au niveau national, où elle varie considérablement.

Le niveau de coordination avec des organisations internationales, telles que les agences des Nations Unies, sur la question de la dimension hommes-femmes est insuffisant à l'échelon national.

La qualité des partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) varie grandement et la réactivité de l'UE face à leurs besoins est problématique malgré leur rôle central dans la mise en œuvre du soutien de l'UE.

Les instruments et modalités de financement disponibles pour soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles n'ont pas toujours été utilisés de manière efficace en raison de faiblesses dans l'intégration de la dimension d'égalité des sexes.

L'UE a engrangé des résultats positifs dans certains domaines thématiques, comme le renforcement des cadres normatifs de l'agenda «Femmes, paix et sécurité» (FPS) et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles.

Dans l'ensemble, cependant, l'efficacité du soutien apporté par l'UE à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes et des filles pourrait être améliorée par l'adoption d'une approche plus stratégique et intégrée et la mise à l'échelle des expériences réussies.

Principaux changements entre le GAP II et le GAP III

Parmi les personnes que nous avons interrogées, beaucoup ont souligné que le GAP II avait déjà marqué une avancée importante par rapport au GAP I, notamment un degré d'adhésion politique beaucoup plus élevé. Le GAP III franchit un nouveau cap en termes d'ambition et d'engagement, du fait notamment de son calendrier, qui lui permet d'être pris en compte dans le processus de programmation de l'instrument *L'Europe dans le monde*. Les fonctionnaires et les représentants de la société civile interrogés à Bruxelles et dans d'autres capitales européennes ont par ailleurs relevé un certain nombre d'autres avancées positives, dont l'importance des trois principes fondamentaux qui sous-tendent le GAP III et l'intégration de nouveaux domaines thématiques.

Intégration du GAP III dans le processus de programmation : Le processus de programmation est un moment de prise de décisions essentiel, une occasion à ne pas manquer si l'on veut intégrer les objectifs du GAP III dans l'action extérieure de l'UE. Le processus de programmation permet en effet à l'UE et à ses partenaires de s'accorder sur les domaines d'intervention prioritaires et les dotations financières de la coopération pour la période 2021-2027. Partout dans le monde, les délégations de l'UE sont en train de définir, en concertation avec les partenaires, où iront les 79,5 milliards d'euros qui sont alloués à l'instrument *L'Europe dans le monde*, pour la période 2021-2027 (CoEU 2021). Au cours des douze derniers mois, les délégations et les institutions de l'UE à Bruxelles se sont engagées dans un processus de programmation complexe qui, pour la première fois, comprenait une phase de pré-programmation dans le cadre de laquelle les DUE ont procédé à une analyse par pays et à une évaluation des intérêts de l'UE dans les pays partenaires, parfois de concert avec les États membres. Cet exercice devait servir de base à l'identification des domaines de coopération prioritaires et d'intérêt mutuel, dont l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles. Fin février 2021, toutes les délégations ont transmis à Bruxelles les ébauches de leur PIP, qui définissent les principaux domaines prioritaires d'intervention. Dans les mois à venir, les délégations vont devoir détailler les programmes et les projets correspondant à chacun de ces domaines d'intervention, le calendrier actuel prévoyant la soumission de la version définitive de leur PIP fin juillet, suivie de la remise de programmes d'action annuels plus détaillés. L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles devraient figurer en bonne place dans les PIP, en raison notamment des objectifs de dépenses ambitieux dans ce domaine inscrits dans le règlement de l'instrument *L'Europe dans le monde*.

L'égalité des sexes est mentionnée comme une priorité dans le règlement de l'instrument *L'Europe dans le monde* et l'instrument rappelle les objectifs du GAP III. Les lignes directrices de programmation exigent qu'au moins un projet par pays ait l'égalité des sexes comme objectif principal et que les profils des pays et l'analyse sectorielle concernant la dimension hommes-femmes soient actualisés. La publication du GAP III en décembre 2020 offre une nouvelle occasion d'intégrer la dimension hommes-femmes dans le processus de programmation, avec des directives claires sur la façon de procéder. Cela passe notamment par une approche en trois axes de la dimension hommes-femmes, en vertu de laquelle les délégations doivent 1) intégrer pleinement cette dimension dans leur dialogue politique, 2) concevoir, dans le cadre du processus de programmation, des projets autonomes qui favorisent l'égalité des sexes et 3) atteindre la cible d'intégration, en l'érigent en objectif important, sinon en objectif principal, de 85 % des nouvelles initiatives prises dans le cadre de l'action extérieure. Bien que ce dernier objectif suppose un abord de la plupart des interventions de l'UE sous l'angle de l'égalité des sexes, il est fixé pour l'instrument *L'Europe dans le monde* dans son ensemble, et non pour des actions individuelles ou des pays partenaires spécifiques. Les représentants des États membres que nous avons interrogés comprennent la nécessité d'intégrer pleinement la dimension hommes-femmes dans la programmation du FEDD+, mais estiment que de nombreuses questions subsistent quant à la façon d'y parvenir. Étant donné l'impulsion politique en faveur d'investissements avec des garanties de prêt, il est essentiel que la dimension hommes-femmes soit pleinement intégrée dans ce processus, y compris dans les grands projets d'infrastructure (Ahairwe et Bilal 2020).⁵

⁵ Interviews des 10 et 25 février 2021.

Dans l'équipe de base qui a concocté le GAP III figurent des personnes qui ont vécu le processus de programmation au sein des délégations, et qui se sont donc efforcées, dans toute la mesure du possible, d'aligner le GAP III sur les besoins de ces dernières. Dans une lettre conjointe, le Directeur général de la DG INTPA et le Secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont souligné l'importance du GAP III. Un ensemble d'actions de suivi est d'ailleurs prévu pour s'assurer qu'il est bien compris et mis en œuvre par les délégations et le siège. À la suite de l'adoption du GAP III, l'équipe en charge de la dimension hommes-femmes à la DG Partenariats internationaux (INTPA) a organisé plusieurs sessions d'information à l'intention des délégations de l'UE et du personnel basé à Bruxelles, elle a proposé des sessions de formation ouvertes à l'ensemble du personnel de l'UE ainsi que des sessions de formation spécialisées, spécifiquement destinées aux personnes de contact pour la dimension hommes-femmes (PCDHF) dans les délégations. Elle prévoit des formations pour les représentants des États membres et sur de nouveaux sujets tels que la dimension hommes-femmes dans le Pacte Vert et la transition numérique. Enfin, elle s'est penchée sur les lignes directrices relatives à l'analyse sexo-spécifique et sur les termes de référence permettant d'établir le profil sexo-spécifique de chaque pays.⁶

Principes directeurs : Le GAP III va plus loin que son prédécesseur en énonçant clairement trois principes fondamentaux qui devraient sous-tendre l'action extérieure de l'UE en faveur de la dimension hommes-femmes, au travers d'une triple approche : a) transformatrice, b) « intersectionnelle » – autrement dit, qui prendra en compte les points de croisement – entre la dimension hommes-femmes et d'autres formes de discrimination telles que le handicap, l'origine ethnique ou la sexualité, et c) fondée sur les droits. L'approche transformatrice est définie en ces termes : « analyser, questionner et modifier les normes rigides en matière de genre et les déséquilibres de rapports de force qui, dans la société, désavantagent les femmes et les filles de tous âges, dès la petite enfance. » Et de préciser un peu plus loin que l'UE s'efforcera de s'attaquer aux normes sociales et d'associer les hommes et les garçons, tout en mettant l'accent sur les jeunes et en travaillant en étroite collaboration avec la société civile pour œuvrer en tenant compte du contexte. L'approche intersectionnelle signifie que l'UE doit prêter attention à d'autres facteurs qui pourraient désavantager davantage les femmes, comme l'origine raciale/ethnique et religieuse, l'âge, le handicap et la sexualité, en notant que la stratégie de l'UE pour l'égalité des personnes LGBTIQ doit être lue en parallèle du GAP III. L'approche fondée sur les droits de l'homme implique que les principes de non-discrimination et de lutte contre les inégalités doivent être au cœur de toutes les actions de l'UE.

Si plusieurs représentants des États membres apprécient ces principes ambitieux, il est toutefois clairement ressorti de nos interviews que le niveau de compréhension et d'engagement envers ces principes était beaucoup plus variable sur le terrain. Parmi les personnes interrogées, un représentant d'un État membre a souligné combien l'accent mis sur l'agenda du changement transformateur était important car il démontrait le passage d'une compréhension superficielle du changement à une approche basée sur la compréhension de l'intersectionnalité et des dynamiques de pouvoir sous-jacentes, ce qui est essentiel à l'avènement d'un véritable changement. Cela nécessiterait à son tour une autre approche du suivi et de l'évaluation qui ne se contenterait plus de rapporter les résultats obtenus, mais suivrait à la trace la dynamique sociale.⁷ La capacité et la volonté des délégations de l'UE d'intégrer ces principes dans leur travail quotidien varient d'une délégation à l'autre, mais nous reviendrons de manière plus détaillée sur cette question au point suivant.

⁶ Interview du 1^{er} mars 2021, courriel du 8 avril 2021.

⁷ Interview du 10 février 2021.

Domaines d'engagement thématiques : Le GAP III va au-delà des trois domaines d'engagement thématiques mentionnés dans le GAP II,⁸ et élargit son champ d'intérêt à six thématiques politiques essentielles, à savoir :

1. garantir l'absence de toute forme de violence de genre ;
2. promouvoir la santé et les droits sexuels et reproductifs ;
3. renforcer les droits économiques et sociaux et garantir l'autonomisation des filles et des femmes ;
4. favoriser la participation et le leadership sur un pied d'égalité ;
5. intégrer l'agenda femmes, paix et sécurité (FPS) ;
6. relever les défis et exploiter les possibilités offertes par la transition verte et la transformation numérique.

Dans l'ensemble, les parties prenantes européennes consultées (institutions de l'UE, plusieurs EM et OSC) voient plutôt d'un bon œil cet élargissement des domaines thématiques, car il permet aux délégations de choisir les domaines les plus pertinents par rapport à leur contexte local. Il semble en effet que les domaines thématiques du GAP III recouvrent tous les sujets sexo-spécifiques de prédilection des États membres, comme l'ont confirmé plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette étude. Toutes s'accordent à dire que l'intégration de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » (FPS) dans le GAP III constitue une avancée positive ; plusieurs États membres se félicitent de l'ajout de la santé et des droits sexuels et reproductifs, ainsi que du nouvel agenda politique autour de l'écologie et du numérique.⁹ Une analyse plus approfondie sera nécessaire pour déterminer la possible valeur ajoutée de l'UE dans nombre de ces domaines, mais cela dépasse le cadre de cette étude. Compte tenu des cadres distincts qui relèvent du plan d'action FPS et qui impliquent souvent un autre personnel, nous espérons examiner l'efficacité de son intégration dans le GAP III dans nos futurs travaux et n'avons pas abordé ce point dans cette étude.

3. Mise en œuvre du GAP III : processus, expertise et coordination

Les plans de mise en œuvre au niveau national (PMON)

Dans le processus de programmation actuel, la DG INTPA a introduit des plans de mise en œuvre au niveau national (PMON) du GAP III. Ce sont les DUE qui sont censées élaborer les PMON. Les lignes directrices relatives aux PMON sont en cours de finalisation, mais il s'agirait pour les délégations de se servir des PMON pour identifier toutes les actions qui seront entreprises pour respecter l'engagement des PIP en matière d'égalité des sexes. Les PMON seront élaborés sur la base d'un profil actualisé du pays en matière d'égalité des sexes, et d'une analyse des défis attendus dans le pays. Ce processus exige des délégations qu'elles soient plus précises dans leurs objectifs sexo-spécifiques et qu'elles réfléchissent aux voies et moyens de concrétiser les engagements pris dans les PIP.

L'élaboration des PMON est une nouveauté dans la programmation qui témoigne de la volonté du siège de provoquer un changement de culture organisationnelle afin que les délégations s'approprient davantage la mise en œuvre du GAP. Les PMON sont censés être soumis d'ici la fin du mois de juillet, en même temps que les PIP définitifs, mais il y a gros à parier que les délais ne seront pas tenus et qu'il y aura du retard dans le calendrier serré et ambitieux que suit le processus de programmation. Les délégations devront donc mettre à profit la période qui suit la soumission des PIP initiaux (en janvier/février), pour travailler sur les PMON.

L'introduction des PMON répond à un objectif, celui d'obliger toutes les sections des délégations (politique, coopération au développement, commerce, etc.) à se réunir pour discuter de leurs actions respectives par rapport

⁸ Les trois domaines d'engagement thématiques du GAP II étaient les suivants : garantir l'intégrité physique et psychologique des femmes et des filles ; promouvoir les droits économiques et sociaux / l'émancipation des femmes et des filles ; renforcer la parole et la participation des femmes et des filles.

⁹ Interviews des 10 et 25 février, 3 mars et 8 avril 2021.

à la dimension hommes-femmes afin de formuler des plans cohérents et stratégiques à l'échelle de la délégation. Le processus vise également à susciter l'adhésion et l'appropriation collective des membres du personnel à tous les niveaux des DUE, du responsable politique ou de la coopération au chef de délégation. Bruxelles espère et attend des délégations qu'elles formulent leurs PMON à l'issue d'un processus de réflexion qui ne se résume pas à « copier-coller et cocher des cases ».¹⁰

L'expérience nous a toutefois appris que ce genre de choses est plus facile à dire qu'à faire. Certaines délégations ont déjà sollicité une assistance technique pour s'atteler à l'élaboration des PMON, ce qui laisse entendre que ce travail n'est pas simple et que certaines ne savent pas trop comment s'y prendre concrètement.¹¹ L'assistance technique peut, certes, avoir son utilité, mais il faudra aussi, chemin faisant, renforcer les capacités internes pour travailler sur la dimension hommes-femmes. En fait, l'UE a longtemps externalisé l'acquisition d'expertise dans ce domaine en recourant à des bureaux d'assistance dédiés, à l'assistance technique et à des consultants, ce qui a contrarié le développement de ses propres capacités internes. Il reste de la marge pour améliorer le niveau de leadership et l'engagement individuel du personnel dans cette nouvelle façon de travailler, y compris par le biais de mécanismes d'incitation et de sanction.

Au moment où nous avons effectué les interviews, les délégations des trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas n'avaient pas encore débuté ou n'en étaient qu'aux premiers stades des PMON et se concentraient encore sur les ébauches des PIP. Toutes les délégations ont confirmé qu'elles prévoyaient de travailler sur les PMON en associant toutes les unités et reconnu que les PMON avaient le mérite de concrétiser les engagements pris par les PIP en matière d'égalité des sexes. La première délégation a indiqué qu'en ce qui la concernait, l'engagement en faveur de l'égalité des sexes était déjà élevé en son sein et qu'elle espérait atteindre, voire dépasser l'objectif de 85 %.¹² Une personne interrogée dans la deuxième délégation a cependant remis en cause l'utilité des PMON pour réaliser les aspirations du GAP III à partir du moment où le PIP ne parviendrait pas à énoncer de manière adéquate les priorités, les approches et les principes de l'UE concernant la dimension hommes-femmes.¹³ Il convient de noter qu'une forte perspective de la dimension hommes-femmes au stade de la planification du PIP induit de meilleurs changements pour intégrer cette dimension par la suite.

La troisième délégation a déclaré qu'elle pourrait organiser une réflexion sur les modalités de prise en compte, dans chacun des secteurs du PIP, de l'engagement de l'UE à faire de l'égalité des sexes l'objectif principal ou un objectif significatif de 85% des actions entreprises. Et d'ajouter que lors de la réunion entre l'équipe pays et les représentants du siège, il n'y avait eu à ce stade aucun commentaire spécifique sur la dimension hommes-femmes dans le PIP. Elle estime toutefois que l'intégration de l'égalité de chances entre les hommes et les femmes pourrait être développée plus concrètement dans les plans d'action annuels, à commencer par celui de 2021, qui sera préparé en avril-mai 2021.¹⁴

Expertise pour la mise en œuvre du GAP III

L'UE a progressivement développé une expertise de la dimension hommes-femmes, notamment en renforçant l'unité genre, mais aussi en favorisant l'expertise dans d'autres unités de la DG INTPA. Des efforts ont également été déployés pour améliorer le niveau de compréhension des questions sexo-spécifiques dans les institutions de l'UE et dans les DUE par le biais de formations et d'un renforcement des capacités. Mais un représentant de la société civile que nous avons interviewé constate qu'au niveau du siège, le SEAE n'a pas investi autant que la DG INTPA dans l'expertise de la dimension hommes-femmes. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce service compte très

¹⁰ Interviews des 1^{er} et 12 mars, 2021.

¹¹ Interview du 1^{er} mars 2021.

¹² Interview du 1^{er} mars 2021.

¹³ Interview du 17 mars 2021.

¹⁴ Courriel du 1^{er} avril 2021.

peu de femmes parmi ses cadres supérieurs. Il n'a pas non plus de groupe de travail sur le genre, bien qu'il ait une Task Force informelle sur l'agenda FPS. Le poste de Conseiller principal de l'UE/SEAE sur les questions de genre est également resté vacant pendant un certain temps après la fin du mandat de l'ambassadrice Mara Marinaki, première à occuper ces fonctions, en décembre 2020.¹⁵ Le recrutement d'un nouveau Conseiller a débuté à la demande insistante des députés européens, qui ont également appelé à élire ce poste au rang de représentant spécial de l'UE (Neumann 2021).

Comme nous l'avons déjà dit, la DG INTPA à Bruxelles a organisé plusieurs formations sur le GAP III pour guider les DUE pendant la période de programmation. Ces initiatives et ces efforts sont louables et témoignent de la priorité accordée par la DG INTPA à la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement. Mais il reste à voir dans quelle mesure ces formations renforceront les capacités des DUE en la matière de manière systématique et sur le long terme. En l'état actuel des choses, les trois DUE n'évaluent pas de la même façon la facilité avec laquelle elles pourraient mettre les conseils de Bruxelles à profit pour agir efficacement sur le GAP III. Dans l'une d'elles, une personne interrogée a témoigné de la difficulté à transposer les lignes directrices dans la pratique en déclarant : « c'est une chose de dire que 85% des nouveaux programmes de l'UE dans les pays partenaires auront l'égalité des sexes comme objectif principal ou partiel ; c'en est une autre de trouver la façon d'y parvenir ». ¹⁶

L'expertise interne de la dimension hommes-femmes varie d'une DUE à l'autre, ainsi qu'entre les différents domaines sectoriels au sein des délégations.¹⁷ L'une d'elles, par exemple, constate que son niveau d'expertise interne en matière de genre, de santé et de nutrition est différent de son niveau d'expertise en matière de genre et de développement des infrastructures.¹⁸ De même, une personne interrogée dans une des délégations observe que les jeunes membres du personnel semblent être bien informés et plus à l'aise pour intégrer la dimension hommes-femmes dans leur travail que leurs collègues plus âgés, lesquels ont tendance à y voir une tâche supplémentaire (CE 2020d, p. 30).¹⁹ Dans une autre délégation, le leadership du chef de la coopération conjugué à l'accompagnement de la point de contact pour la dimension hommes-femmes a semblé faciliter un mode de travail plus collégial dans lequel cette dimension est vue comme une responsabilité partagée et intégrée de manière cohérente dans l'action de l'UE.

Pour remédier au manque de capacités et d'expertise sur la dimension hommes-femmes, de nombreuses délégations – y compris les trois délégations concernées par cette étude – font appel à des consultants qui leur fournissent une assistance technique, bien qu'une dépendance excessive à l'égard de l'expertise externe puisse entraver le développement de capacités internes. Les délégations ont également désigné des points de contact pour la dimension hommes-femmes (PCDHF), qui apportent généralement leur expertise et leurs points de vue sur plusieurs sujets. Ce rôle, généralement assumé sur une base volontaire, s'ajoute à d'autres responsabilités, et s'il arrive que les PCDHF n'aient pas reçu une formation approfondie en la matière, dans la plupart des cas, elles s'investissent tant sur le plan personnel que professionnel pour faire évoluer les choses.²⁰ Dans d'autres délégations, il semble que ce rôle soit assumé par un expert local. Sur le plan de la coordination, la présence des PCDHF a permis d'améliorer le flux d'informations entre Bruxelles et les délégations ainsi qu'entre celles-ci. Dans le processus de programmation actuel, par exemple, l'équipe « genre » de la DG INTPA a convoqué les PCDHF pour une formation spécifique sur le GAP III et pour mutualiser les expériences entre délégations.²¹

¹⁵ Interviews des 18 et 25 mars 2021.

¹⁶ Interview du 17 mars 2021.

¹⁷ Interviews des 1^{er}, 12 et 17 mars 2021.

¹⁸ Interviews des 12 et 17 mars 2021.

¹⁹ Interview du 17 mars 2021.

²⁰ Interviews des 1^{er} et 17 mars 2021.

²¹ Interviews des 1^{er} et 12 mars 2021.

La désignation de points de contact pour la dimension hommes-femmes a son mérite, mais elle ne se traduit pas automatiquement par un changement de capacité structurelle au sein des délégations. Les PCDHF assument généralement d'autres responsabilités et la dimension hommes-femmes n'est qu'un des deux portefeuilles (ou plus) dont elles s'occupent. Elles ne peuvent donc pas faire grand-chose pour soutenir le personnel des délégations. Une bonne partie des personnes interrogées soulignent par ailleurs que les PCDHF ne peuvent pas faire grand-chose par elles-mêmes. Une observation confirmée par la récente évaluation du soutien que l'UE apporte, via son action extérieure, à l'égalité entre les hommes et les femmes, qui constate une « marginalisation » de la fonction de PCDHF et le fait que ces personnes ne sont pas bien positionnées ou n'ont pas assez d'ancienneté pour influencer les prises de décision (CE 2020d, p. 32). Il faudrait une adhésion totale et un renforcement des capacités de l'ensemble du personnel de la délégation – de l'ambassadeur jusqu'au bas de l'échelle – ainsi qu'un temps et des ressources adéquats pour garantir une intégration satisfaisante de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'action extérieure de l'UE.

Coordination avec les États membres

Alors que le GAP III reflète généralement les priorités et les approches des États membres en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, dans les pays partenaires, ces mêmes États membres de l'UE se laissent principalement guider par leurs lignes directrices nationales en matière de coopération au développement et d'égalité des sexes (lorsque ces lignes existent). Certains États membres utilisent le GAP III parallèlement à leurs propres documents nationaux sur la dimension hommes-femmes, tandis que d'autres y font référence mais sans le laisser guider leur action. Certains États membres – comme la Suède, la France, l'Espagne et le Luxembourg, par exemple – ont formulé des politiques étrangères féministes qui accordent, en principe comme en pratique, une place plus centrale à la dimension hommes-femmes dans la coopération au développement et le dialogue politique.

Sur le plan de la mise en œuvre, le niveau de coordination de la dimension hommes-femmes entre la DUE et les États membres dans les pays partenaires varie d'un pays à l'autre. Pour commencer, les États membres de l'UE sont fortement encouragés à participer à l'établissement de rapports annuels sur la mise en œuvre du GAP, aux côtés des institutions européennes et de la DUE. Le rapport conjoint sur le GAP ne peut être considéré comme une coordination en soi, mais il peut servir de pôle d'information pour la coordination. Dans les trois pays, les États membres interrogés ont effectivement établi des rapports sur les GAP, mais certains les ont qualifiés de superficiels (axés sur la visibilité plutôt que sur l'impact), et estimé qu'ils ne facilitaient pas ou n'incitaient pas à obtenir de meilleurs résultats sur le terrain.²² D'autres personnes interrogées ont dénoncé la lourdeur des rapports sur le GAP II, alors qu'il y avait peu de dialogue significatif entre l'UE et les EM pour accompagner ce processus, et aucun retour d'information de la part des délégations ni du siège de l'UE. Si l'on veut que les États membres continuent à produire de nombreux rapports, il faudra améliorer le cycle de retour d'information à l'avenir.²³

La coordination entre l'UE et les États membres s'incarne davantage dans la programmation et la mise en œuvre conjointes, ainsi que dans les initiatives que Team Europe est en train de préparer dans le cadre de l'exercice de programmation (Jones et Teevan 2021). Les plateformes de coordination entre donateurs dans les pays partenaires offrent également à l'UE et à ses États membres la possibilité de se coordonner entre eux et de faire collectivement pression en faveur d'agendas spécifiques liés à la dimension hommes-femmes. Le type et le niveau de coordination entre les DUE et les États membres diffèrent dans les trois pays étudiés. La récente évaluation du soutien apporté par l'action extérieure de l'UE à l'égalité entre les hommes et les femmes corrobore toutefois le sentiment qu'une vision stratégique commune sur cette question fait souvent défaut parmi les acteurs de l'UE et des États membres dans les trois pays (CE 2020d).

²² Interviews des 23 et 25 mars, 2021.

²³ Courriel du 1^{er} mars 2021. Interviews des 2, 5, 9 et 16 mars 2021.

En Éthiopie, par exemple, la coordination entre l'UE et ses États membres autour de la dimension hommes-femmes est manifeste et tangible dans le cadre des initiatives Team Europe qui portent sur la création d'emplois et le numérique. Ces initiatives n'en sont qu'à leur phase de lancement mais les PCDHF de la DUE et les États membres de l'UE travaillent déjà de concert pour veiller à ce qu'elles s'alignent sur le GAP III et soient dès l'origine sensibles et réactives à la dimension hommes-femmes. Cette démarche a été facilitée et conduite par la Task force sur le genre, créée à l'initiative de la DUE et composée du PCDHF de la DUE (qui la président), des États membres de l'UE et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Instaurée il y a cinq ans pour accompagner la mise en œuvre du GAP II, la task force a été réactivée et se concentre désormais sur les initiatives Team Europe. Les principales activités entreprises jusqu'à présent à cette fin sont diverses réunions consultatives et la sélection conjointe de consultants chargés de mener des études exploratoires sensibles à la dimension hommes-femmes et de développer des profils sexo-spécifiques pour les initiatives Team Europe. Bien que ces activités puissent paraître rudimentaires, on ne peut que féliciter la Task Force d'avoir pris l'initiative d'intégrer les objectifs du GAP III dans les initiatives Team Europe. Cet effort, s'il est maintenu tout au long de la conception et de la mise en œuvre desdites initiatives, permettra en outre à celles-ci de contribuer plus grandement à l'égalité des sexes.

Un autre domaine de coopération pertinent entre l'UE et ses États membres concerne leur soutien sectoriel à la politique de santé du gouvernement (plan de transformation du secteur de la santé), où la dimension hommes-femmes est prise en compte dans des thèmes connexes tels que la santé maternelle, la santé et les droits sexuels et génésiques (SDSG), les mutilations génitales féminines (MGF) et la violence à caractère sexiste (VCS), avec un budget important à la clé.²⁴ L'UE et ses États membres sont des contributeurs importants au Fonds de performance des objectifs de développement durable pour la santé en Éthiopie. Il s'agit d'une plateforme de coordination entre tous les donateurs, à laquelle les États membres participent à titre bilatéral et ils ne sont pas suffisamment coordonnés pour envisager un « front européen ».

Les personnes interrogées au Mali ne portaient pas tous le même regard sur le niveau de coordination autour de la dimension hommes-femmes entre la DUE et les États membres. Il existe des groupes thématiques de coordination des donateurs au Mali, mais en 2020, l'architecture de ces groupes a changé et le groupe thématique « genre » est devenu un sous-groupe (de dialogue) du groupe thématique « Économie inclusive et durable ». La dimension hommes-femmes demeure néanmoins, du moins en principe, un élément transversal de tous les groupes thématiques. Le groupe thématique « genre », élargi à l'ensemble des partenaires techniques et financiers et au système des Nations Unies, n'a cependant pas été le seul lieu de discussion entre les EM sur la dimension hommes-femmes. Les discussions entre la DUE et les États membres se sont parfois déroulées dans des groupes informels ou ad hoc, notamment lorsqu'elles portaient sur des sujets spécifiques présentant un intérêt pour certains EM à un moment donné.²⁵

Des fonctionnaires ont relevé que quelques États membres s'étaient exprimés à propos de la dimension hommes-femmes lors des réunions des chefs de coopération de la DUE et des États membres, que cette dimension apparaissait dans l'analyse par pays des documents de programmation conjointe (pour plus d'informations à ce sujet, voir la 4^{ème} partie), mais qu'elle ne semblait pas figurer systématiquement à l'ordre du jour des réunions des chefs de coopération. Il ne semble pas non plus y avoir de task force ou de groupe de travail spécifiquement dédié à la dimension hommes-femmes du côté de l'UE.²⁶ Un représentant d'un État membre que nous avons interrogé a indiqué qu'il avait du mal à comprendre comment fonctionnait la coordination autour de la dimension hommes-femmes – que ce soit au niveau de l'UE ou de manière plus générale – et que les possibilités de s'engager dans des analyses et des efforts de plaidoyer communs étaient très limitées.²⁷

²⁴ Interview du 23 mars 2021.

²⁵ Courriel du 1^{er} avril 2021.

²⁶ Courriel du 1^{er} mars 2021. Interviews des 1^{er} et 2 mars 2021.

²⁷ Interview du 16 mars 2021.

Au Mozambique, les États membres de l'UE ont participé au rapport annuel sur la mise en œuvre du GAP II et se sont plus ou moins répartis les tâches en 2016, à l'occasion de l'élaboration du plan national. La même année, l'appui budgétaire de l'UE et les mécanismes de coordination connexes entre les donateurs et le gouvernement du Mozambique ont été supprimés à la suite d'un scandale retentissant sur la dette intérieure et la corruption. Depuis lors, la coordination générale des donateurs est inégale, y compris à propos de la dimension hommes-femmes. À l'heure actuelle, différents groupes de travail discutent de la dimension hommes-femmes, mais aucun d'entre eux ne semble disposer d'un mandat suffisamment fort ou d'une représentation suffisamment large et inclusive que pour en être le chef de file. La DUE a créé le groupe de l'UE sur le genre et les citoyens, qui rassemble les PCDHF européens afin de faire progresser le GAP III au niveau national.

Il existe par ailleurs d'autres groupes auxquels participent des acteurs européens. Certains États membres de l'UE, comme la France, la Belgique, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas, participent ou ont manifesté leur intérêt pour le groupe de donateurs « Coalition of the Willing », dont le groupe de travail sur le genre, récemment mis en place, a le Canada et le Royaume-Uni pour chefs de file. Le ministère du Genre, de l'Enfance et de la Politique sociale a mis en place un groupe de coordination sur le genre, mais celui-ci a bien du mal à s'écartier des questions opérationnelles et à court terme. Le ministère est conscient qu'il a besoin d'un mandat plus fort et plus stratégique pour faire avancer la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et pour améliorer sa coopération avec la communauté des donateurs. Il compte s'y atteler dans les mois à venir en adoptant une nouvelle orientation stratégique et de nouveaux termes de référence.

Dans l'ensemble, la profondeur et la qualité de la coordination entre les DUE et les États membres laissent beaucoup à désirer dans les trois pays considérés. C'est notamment le cas en ce qui concerne 1) la systématisation des échanges et de la coordination sur la dimension hommes-femmes, 2) la participation active (au-delà des finances) aux plateformes de coordination des donateurs et la promotion d'agendas / de positions communs et 3) le regroupement des forces dans le cadre du dialogue technique et politique avec les gouvernements des pays partenaires. Ce dernier point devrait inclure le dialogue avec les ministères ayant des compétences spécifiques en matière de genre.

Au fil des ans, la dimension hommes-femmes a pris de plus en plus d'importance dans la politique étrangère et de développement de l'UE et de ses États membres. Dans le même temps, l'UE milite pour une action plus concertée (programmation et mise en œuvre) avec ses États membres dans les pays partenaires. Ces deux évolutions sont des conditions préalables à une meilleure coordination entre l'UE et ses États membres en matière d'égalité des sexes. Malgré certaines améliorations, les DUE des trois pays ont du mal à endosser le costume de chef de file nécessaire pour fédérer les États membres de l'UE autour d'une action concertée et stratégique autour de la dimension hommes-femmes. S'il est admis que la DUE et certains États membres de l'UE sont des acteurs incontournables en termes de financement dans les plateformes de coordination des donateurs dans les trois pays, ils ne sont pas forcément des leaders d'opinion ni les participants les plus actifs au sein de ces plateformes. Pour réaliser l'ambition transformationnelle du GAP III, l'UE devrait déployer d'autres outils que son levier financier dans les pays partenaires.

Les task forces « genre » conduites par les DUE (comme en Éthiopie et au Mozambique) sont des points d'entrée pour l'amélioration de la coordination et pour l'élaboration de stratégies autour de moyens concertés et efficaces qui contribuent à l'égalité des sexes dans les pays partenaires. Ces task forces permettent aussi de combler le manque de capacité des DUE et des États membres de l'UE en matière d'égalité des sexes par la mise en commun de leurs expertises respectives dans ce domaine. Mais des orientations stratégiques du siège et un soutien politique plus marqué des chefs de délégation sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel de ces task forces.²⁸

²⁸ Interview du 17 mars, 2021.

Cela dit, il faut aussi faire attention à ne les rendre ni trop bureaucratiques ni trop gourmandes en ressources,²⁹ car les PCDHF ont d'autres tâches à accomplir et la dimension hommes-femmes n'est qu'un des sujets qu'ils ont à traiter au quotidien.

Application des principes du GAP III

L'application des principes directeurs du GAP III (évoqués ci-dessus) est l'un des principaux défis transversaux identifiés par la plupart des personnes interrogées dans les pays partenaires. De manière générale, nul ne conteste la base conceptuelle des principes et toutes les parties prenantes – européennes et nationales – reconnaissent leur pertinence pour les trois pays considérés (mais aussi pour beaucoup d'autres). La principale difficulté réside dans la mise en application de ces principes – s'agissant notamment des attentes autour de l'intersectionnalité et des approches transformationnelles – pendant la formulation des PIP et ensuite durant les phases de conception et de mise en œuvre.

Les DUE et les États membres partagent des sentiments mitigés quant à la possibilité d'avoir un plus grand nombre d'interventions en phase avec l'approche transformationnelle et intersectionnelle préconisée par le GAP III. De nombreuses personnes interrogées ont noté que tous les acteurs – l'UE, ses États membres, les pays partenaires et les OSC chargées de la mise en œuvre – ont du mal à traduire les concepts de changement transformateur et d'intersectionnalité dans leurs interventions, même si certains exemples intéressants ont été évoqués. Les défis communs à tous les pays portent principalement sur les points ci-après.

Prise en compte des besoins différenciés des femmes. De nombreux projets en cours ne semblent pas cibler les besoins différenciés des femmes. En Éthiopie, il y a quelques tentatives d'introduction de l'intersectionnalité, en prêtant une attention particulière à l'inclusion des handicapées. Certaines personnes interrogées au Mali et au Mozambique ont également souligné que les femmes handicapées étaient particulièrement visées par les approches intersectionnelles. On espère que la mise en œuvre du GAP III améliorera l'intégration des approches intersectionnelles dans la conception, la planification et le reporting des actions.

Prise en compte de la dimension hommes-femmes et des minorités sexuelles. Dans les contextes éthiopien et malien, les droits des LGBTIQ restent une question éminemment sensible qui n'est que rarement évoquée dans les débats nationaux ou dans la coopération au développement. Le sujet est tabou et n'apparaît ni dans le dialogue politique ni dans les programmes de développement.

S'attaquer aux aspects normatifs de l'inégalité entre les sexes. Plusieurs personnes interrogées ont évoqué la tendance à se concentrer sur la participation des femmes et la création de moyens de subsistance comme principales voies d'autonomisation des femmes, sans se soucier des dimensions culturelles de l'autonomisation et de la désémancipation. Bien que nul ne conteste l'importance de la femme dans l'agriculture africaine, par exemple, travailler sur un changement de comportement et d'attitude pour considérer les femmes comme des agents économiques capables et des décideurs compétents au sein du ménage ou de la communauté reste problématique dans certains cas. Pour y remédier, il faudrait travailler en étroite collaboration avec les communautés rurales et les dirigeants communautaires, et notamment impliquer les hommes et d'autres parties prenantes (les chefs religieux, par exemple) dans ce processus.

²⁹ Les personnes interrogées en Éthiopie ont indiqué que la configuration ad hoc du processus semble donner de meilleurs résultats car la task force travaillera en fonction des besoins et des motivations personnelles/professionnelles des PCDHF, contrairement à des personnes désignées qui le font uniquement parce que c'est leur travail.

Engagement auprès des hommes (aborder les aspects relationnels de l'inégalité entre les sexes). Selon les personnes interrogées dans les trois pays, de nombreuses initiatives ne considèrent pas les hommes comme des agents de changement et les organisations porteuses de cette perspective ne se mobilisent pas suffisamment – à quelques exceptions près. Les fonctionnaires comme les OSC interrogés au Mali, par exemple, soulignent l'importance de cette mobilisation masculine, y compris celle des chefs traditionnels et religieux, et d'un travail visant à changer les mentalités, notamment par rapport à la VCS et à la SDSG. La mobilisation des hommes et des garçons est un volet important du pilier 3 de l'initiative Spotlight ; les personnes interrogées ont également mentionné « l'École des Maris » (PSI Mali n.d.), un projet cofinancé par plusieurs États membres de l'UE (le gouvernement néerlandais, l'agence suédoise SIDA et l'agence allemande KFW, entre autres), qui y voient un bel exemple de mobilisation masculine autour de la question de la SDSG.³⁰ Au Mozambique, la société civile et certains donateurs internationaux, y compris européens, sont conscients du rôle important que les hommes peuvent jouer dans le changement transformateur, mais il reste encore du chemin à parcourir pour introduire cette perspective dans de véritables programmes et consultations.

Si ce qui précède s'apparente à des défis communs, chaque délégation a par ailleurs ses propres expériences, défis et bonnes pratiques.

Dans le cas de l'Éthiopie, certaines personnes interrogées qui avaient lu l'ébauche du PIP se sont dites préoccupées par le fait que celui-ci n'abordait pas assez les éléments structurels de l'inégalité entre les sexes dans le pays et n'incarnait pas suffisamment les principes du GAP III. Elles ont notamment observé que l'ébauche du PIP n'appréhendait pas suffisamment la nature intersectionnelle de la dimension hommes-femmes en Éthiopie (sur la base de l'ethnicité, de la situation géographique, des différents groupes d'âge (femmes âgées), des niveaux d'éducation). Et d'observer par ailleurs que le PIP ne visait pas à contribuer à un changement transformateur, en s'attaquant par exemple aux normes sexo-spécifiques qui peuvent miner le pouvoir de décision des femmes même lorsque les conditions socio-économiques de ces dernières s'améliorent.³¹

Au Mozambique, il n'y a ni compréhension commune ni action cohésive en vue d'appliquer les principes du GAP III et la prise de compte de ces principes varie d'un sujet à l'autre. L'intersectionnalité est partiellement prise en compte, en essayant notamment de voir comment la géographie, l'âge et les conflits interagissent avec la dimension hommes-femmes. Jusqu'à présent, on a accordé plus d'attention aux besoins des femmes dans les zones rurales, au soutien des ex-combattantes dans le cadre du processus de paix et aux besoins des jeunes (prévenir les mariages précoces et les grossesses chez les adolescentes, par exemple) qu'aux recouplements entre le handicap, la dimension hommes-femmes et l'autonomisation économique. La DUE entend se concentrer davantage sur ce dernier point par le biais d'initiatives Team Europe axées sur l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes.

L'approche transformatrice et les principes des droits de l'homme mériteraient des efforts supplémentaires. Les personnes interrogées estiment que l'implication des hommes en tant qu'agents de changement est cruciale au Mozambique et qu'il faudrait fournir un accompagnement aux organisations qui travaillent avec la gent masculine.³² De même, ils qualifient de transformatrice l'attention portée aux femmes handicapées. Ces deux domaines ont été négligés et il a été difficile d'obtenir l'adhésion de la délégation de l'UE et des donateurs européens.³³ Une personne de la société civile que nous avons interrogée estime qu'une approche par les droits humains peut favoriser une approche plus transformatrice et intersectionnelle.³⁴ Cette remarque fait écho à un vibrant appel adressé par la société civile mozambicaine à l'UE pour que celle-ci s'exprime et agisse avec plus de virulence sur la question des

³⁰ Interviews des 16 et 22 mars 2021.

³¹ Interviews des 1^{er}, 17, 23 et 25 (a,b,c) mars 2021.

³² Interviews des 1^{er} et 5 mars 2021.

³³ Interview du 5 mars 2021.

³⁴ Interview du 18 mars 2021.

femmes et des droits humains lorsque des femmes sont victimes de discrimination et de violence insupportables, y compris de violence à caractère sexiste, comme c'est le cas à Cabo Delgado, au Mozambique.³⁵

Les personnes que nous avons interrogées au Mali et qui travaillent sur des projets liés à la dimension hommes-femmes ont souligné combien il importe avant tout de s'adapter au contexte du pays, et surtout d'adapter le GAP III aux réalités sociales, aux aspects économiques et culturels du pays, et d'avoir des attentes现实的. ³⁶ Le travail sur les stéréotypes sexistes et des normes sociales discriminatoires fortement ancrées dans la société requiert un soutien et une collaboration de longue haleine avec différentes catégories d'acteurs sociétaux ainsi que des interventions à différents niveaux.³⁷ Une personne interrogée, qui travaille sur le terrain avec une organisation non gouvernementale (ONG), a dressé une liste d'ingrédients essentiels à une approche transformatrice de la dimension hommes-femmes : renforcement des capacités de la DUE ; efforts pour expliquer clairement les thèmes liés à cette dimension ; développement d'outils qui font progresser les approches qualitatives de l'intégration ; création d'une synergie entre les différents bailleurs de fonds afin qu'ils adaptent la communication et la formation de manière à diffuser l'information et à garder un œil sur les personnes susceptibles d'être des agents de transformation.³⁸

Le défi que représente la poursuite d'approches transformatrices et intersectionnelles se résume en partie à une question de redevabilité et d'incitation. Certes, les DUE doivent suivre un certain nombre d'orientations politiques, d'obligations législatives et de critères de référence et elles disposent de divers mécanismes de reporting, mais elles n'encourent aucune sanction particulière – de la part de l'UE ou des pays partenaires – si elles ne respectent pas certains de ces critères ou n'appliquent pas assez efficacement les principes du GAP.³⁹ Leurs ébauches de PIP font l'objet d'un retour d'information des États membres dans les pays partenaires, du SEAE et de la DG INTPA à Bruxelles. Les DUE doivent par ailleurs soumettre des PMON et rendre compte de la mise en œuvre du GAP III en temps et heure. Tout cela favorise l'apprentissage, l'adaptation itérative et un certain niveau de redevabilité. Mais la profondeur et la nature de ces échanges ne sont pas automatiquement porteurs d'un mécanisme de stricte redevabilité qui oblige les DUE à veiller à ce que les PIP soient suffisamment intersectionnels et transformationnels.

De même, les gouvernements des pays partenaires ne sont généralement pas les premiers à insister pour que l'UE intègre effectivement des approches intersectionnelles et transformationnelles. Les pays partenaires cherchent avant tout à s'assurer que les PIP sont alignés sur de plus vastes objectifs de développement nationaux ou sur leurs priorités en matière d'égalité des sexes. Ils ne vont par conséquent pas pousser l'UE à appliquer les principes du GAP III à moins d'être eux-mêmes délibérément et politiquement convaincus que ces principes sont la voie à suivre pour s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité entre les sexes. Cela dit, l'observation selon laquelle les interventions de l'UE liées à la dimension hommes-femmes dans les trois pays ne sont pas suffisamment transformationnelles ou intersectionnelles ne signifie pas que ces interventions sont insignifiantes. Elle veut plutôt dire que ces interventions sont pertinentes, largement appréciées et apportent une valeur ajoutée en soi, mais qu'elles sont insuffisantes au regard de l'ambition globale du GAP III.

L'autre raison pour laquelle certaines délégations ont du mal à appliquer deux des principes du GAP III – l'intersectionnalité et les approches transformatrices – c'est qu'il s'agit de deux nouveautés. Les DUE ont donc besoin de temps pour traiter, contextualiser et réfléchir à ces principes dans leur travail et pour développer leurs capacités dans ces domaines.

³⁵ Interviews, 1, 9, 17, 18 March 2021.

³⁶ Interviews, 9 & 22 March 2021.

³⁷ Email, 3 March 2021.

³⁸ Interview, 9 March 2021.

³⁹ Interview 17 March 2021.

À Bruxelles, on comprend en effet qu'une mise en œuvre efficace du GAP III nécessite un changement de culture organisationnelle,⁴⁰ qui passe notamment et sans attendre par un changement d'approche pour intégrer la dimension hommes-femmes dans le processus de programmation : il s'agit d'abandonner un système basé sur des cases à cocher au profit d'un processus de réflexion et de consultation que les délégations pilotent et s'approprient.⁴¹ Or cela prend du temps. Dans l'intervalle, les institutions européennes à Bruxelles envisagent donc d'autres mesures d'incitation et de responsabilisation afin de promouvoir et de favoriser ce changement. Parmi les idées avancées, l'évaluation des cadres supérieurs des délégations serait désormais liée à leurs performances en matière d'égalité des sexes.⁴² Voilà une démarche positive qui, le moment venu, devrait être adaptée pour permettre une évaluation nuancée, qualitative et quantitative des performances des délégations et de leurs cadres supérieurs par rapport aux objectifs du GAP.

4. Une approche en trois volets : dialogue politique, projets autonomes et intégration de la dimension d'égalité des sexes

Pour aborder la dimension hommes-femmes dans les pays partenaires, le GAP III déploie une approche en trois volets qui conjugue l'intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes à des interventions ciblées et un dialogue politique. Voyons ce que recouvre chacun de ces éléments.

Intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes

Le GAP III confère une place centrale à l'intégration, qu'il qualifie de « principal moyen » pour parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes et pour faire en sorte que l'ensemble des politiques et programmes de l'UE contribuent à la réalisation de cet objectif (EC 2020d). Cela concerne également l'engagement régional et multi-pays, dans le cadre du partenariat Afrique-UE, notamment. L'UE a réaffirmé son engagement à ce qu'au moins 85 % de toutes les nouvelles dépenses d'action extérieure aient l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes pour objectif important ou principal. Bien que cet objectif figure déjà dans le GAP II, l'UE a eu du mal à l'atteindre à l'échéance 2020, d'où son report à 2025.

Au travers de notre recherche, nous avons voulu savoir comment l'intégration était comprise dans les délégations et si celles-ci intégraient effectivement la dimension d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans leurs futures programmation et activités. Nous avons constaté que certaines délégations étaient mieux outillées que d'autres à cet égard. La combinaison de trois facteurs (le soutien et les conseils fournis par le siège de l'UE, un leadership fort de la part des chefs de délégation / de la coopération de l'UE et l'expertise des PCDHF au niveau des pays) devrait façonner un environnement de travail collaboratif au sein duquel chaque membre du personnel se sent tenu de veiller à l'intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dès le stade de la planification.⁴³ La publication du GAP III au moment même où s'engageait le processus de programmation de l'instrument *L'Europe dans le monde* a apparemment permis d'instiller très tôt une perspective de genre dans les différents objectifs du PIP national. Cela semble être le cas au Mozambique. D'aucuns, cependant, ne voient dans le GAP III qu'une couche de travail supplémentaire et estiment que la dimension hommes-femmes est avant tout du ressort de la PCDHF.⁴⁴

⁴⁰ Interviews 1 & 12 March 2021.

⁴¹ Interview du 1^{er} mars 2021.

⁴² Interview du 1^{er} mars 2021.

⁴³ Interview du 1^{er} mars 2021.

⁴⁴ Interview du 2 mars 2021.

L'intégration devrait se faire dès le stade conceptuel de la programmation, y compris au niveau de l'analyse de la situation dans les pays partenaires. Plusieurs interlocuteurs, par exemple, ont insisté sur le fait que le document de programmation conjointe relatif au Mali comprenait un chapitre sur le statut des femmes dans l'analyse de la situation du pays, mais qu'aucun effort n'avait été consenti pour intégrer la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans le reste de l'analyse. Vu les tourments de la condition féminine au Mali et l'impact disproportionné du conflit sur le bien-être des femmes, l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes est vitale dans l'analyse de la situation du pays pour garantir, de manière générale, une véritable prise en compte de la dimension hommes-femmes durant la phase de conception des programmes (SEAE 2021).

Une véritable intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes requiert toutefois des actions supplémentaires, qui vont bien au-delà de la phase de planification et que toutes les DUE ne seront pas forcément en mesure de mettre en œuvre compte tenu de leurs contraintes en matière de leadership, d'expertise et de capacités. Nos recherches font apparaître une reconnaissance générale de la nécessité de poursuivre l'agenda de l'égalité des sexes à toutes les étapes de la programmation et de la mise en œuvre, mais pas toujours une compréhension détaillée de la façon d'y parvenir. Il conviendra, par exemple, de préciser et d'orienter le mode d'emploi des profils sexo-spécifiques actualisés que le GAP III impose comme base pour l'intégration de l'égalité des sexes dans les dialogues politiques et stratégiques, les programmes et autres actions liées à la programmation. Dans le même ordre d'idées, il sera important d'adopter des indicateurs adéquats, synonymes d'incitation à la mise en œuvre d'actions sexo-spécifiques efficaces. En faire un trait systématique de toutes les interventions de l'UE n'en demeure pas moins une gageure, en particulier dans les délégations de l'UE où le leadership et la sensibilisation à la dimension hommes-femmes sont faibles.

Tous les acteurs interrogés considèrent l'intégration comme utile et nécessaire par principe, eu égard à la nature gigantesque de l'agenda de l'égalité des sexes. L'intégration d'une perspective de genre n'est pas seulement bonne par principe, c'est aussi une étape nécessaire, car comme l'a fait remarquer une des personnes interrogées au Mozambique : « les femmes sont des agents du développement national ».⁴⁵ Par ailleurs, les personnes interrogées craignent que l'intégration de la dimension hommes-femmes n'entraîne une dilution de l'action sexo-spécifique ou ne reste que purement théorique. Il est donc essentiel de placer la dimension hommes-femmes au fronton et au centre de toutes les actions, y compris par une planification adéquate et un suivi et une adaptation cohérents. Il paraît en outre difficile d'aborder les problématiques liées à la dimension hommes-femmes sans faire appel à l'expertise et à l'engagement de long terme des experts locaux ou des militants des syndicats, du monde universitaire ou de la société civile les plus au fait du contexte.⁴⁶ De ce point de vue, de nettes améliorations pourraient être apportées aux capacités et au soutien dont devraient disposer les DUE pour instiller de la continuité et de la profondeur dans les relations avec les différentes parties prenantes et recueillir des informations qui leur fournissent une grille de lecture de la conjoncture du pays.

Une des personnes interrogées dans une délégation de l'UE a fait remarquer qu'il faudrait que ses dirigeants soient totalement convaincus et que le fait de ne pas atteindre les objectifs liés à la dimension hommes-femmes ne devrait peut-être pas rester sans conséquences. Mais aussi qu'il fallait tenir compte du contexte, qui impose parfois des limites. Les fonctionnaires ont souligné l'importance de la formation et de la mise à disposition d'outils adéquats, notant qu'il existait auparavant une sorte de check-list, mais que ce dispositif où l'on se contente de cocher des cases ne garantissait pas de manière adéquate une intégration qualitative de la dimension hommes-femmes. Ils ont fait valoir la nécessité de disposer d'outils adéquats leur permettant de vérifier que cette dimension avait bel et bien été intégrée dans les projets.⁴⁷

⁴⁵ Interview du 18 mars 2021.

⁴⁶ Interview de la société civile, 18 mars 2021.

⁴⁷ Interview de fonctionnaires le 2 mars 2021.

Projets autonomes

Outre l'intégration, le GAP III préconise des actions dont l'objectif principal est l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et exige qu'au moins une action dans chaque pays s'inscrive dans cette perspective. Au niveau mondial, l'aide ayant l'égalité des sexes pour principal objet a stagné au cours des dernières années et ce, malgré la valeur ajoutée de ces actions spécifiques (Holton 2020).

L'[initiative Spotlight](#) est maintes fois mentionnée comme le principal projet de l'UE au niveau mondial dans le domaine de l'égalité des sexes. Il s'agit d'un partenariat phare à l'échelle mondiale entre l'UE et les Nations Unies visant à mettre fin à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles d'ici 2030. Lancée en 2017, l'initiative repose sur six piliers complémentaires qui se renforcent mutuellement :

- promouvoir des lois et des politiques pour prévenir la violence, la discrimination et lutter contre l'impunité ;
- renforcement du gouvernement national et des institutions régionales ;
- promouvoir des normes, attitudes et comportements sociaux équitables en matière de genre ; des services essentiels de haute qualité pour les victimes de violence sont disponibles ;
- améliorer la qualité, la précision et la disponibilité des données sur la violence à l'égard des femmes et des filles ;
- promouvoir une société civile forte et des mouvements de femmes autonomes.

Bien qu'il s'agisse du projet européen le plus connu en matière d'égalité des sexes, certaines personnes interrogées en Europe se sont demandé si son impact était aussi important que le laisse entendre la communication qui l'entoure.

Au Mozambique, Spotlight est un projet bien connu et tout à fait pertinent. Le leadership de l'UE est visible, mais l'UE apparaît comme un partenaire distant qui ne met que très peu les mains dans le cambouis en raison des accords de mise en œuvre avec les Nations Unies. L'une des personnes interrogées a souligné la lourdeur et le coût de ces dispositions au point de constituer parfois un obstacle à une relation plus directe avec l'UE.⁴⁸ L'autonomisation économique semble être un domaine prometteur pour de futures actions spécifiques : c'est un sujet qui prend du galon dans l'agenda national et aussi un domaine dans lequel l'UE espère investir davantage, au travers des initiatives Team Europe, notamment.

Au Mali, Spotlight est également décrit comme l'une des principales initiatives autonomes de l'UE, et la DUE semble très impliquée dans l'équipe de coordination des Nations Unies, avec des consultations fréquentes entre les deux parties. L'initiative n'a pas été en mesure de travailler dans les zones en conflit du pays, mais le rayonnement de certains efforts de communication, notamment une série qui sera diffusée sur la chaîne de télévision nationale, l'ORTM, devrait dépasser les 6 régions couvertes par le projet. L'équipe de coordination s'emploie à créer un réseau avec la société civile et travaille déjà avec quelque 250 OSC. L'équipe du projet semble consciente de la nécessité d'adopter une approche intersectionnelle, animée par le principe du « Ne laisser personne pour compte » des ODD (en faisant remarquer qu'elle s'efforce d'inclure les handicapées) ainsi qu'une approche transformatrice, pour laquelle elle insiste sur l'importance de travailler avec les chefs religieux et de déployer des efforts pour changer le point de vue des hommes.⁴⁹

Dialogue politique

L'approche suivie par le GAP III insiste sur un renforcement de l'engagement de l'UE en matière d'égalité des sexes et ce, de manière plus stratégique. Dans le GAP III, le dialogue politique aux niveaux mondial, régional et national est jugé de la plus haute importance pour atteindre cet objectif et aligner les priorités de l'UE et des pays partenaires.

⁴⁸ Interview de fonctionnaire le 19 mars 2021.

⁴⁹ Interview du 22 mars 2021.

Le dialogue politique peut faciliter une approche intégrée et globale de la dimension hommes-femmes, dans laquelle les questions relatives à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles sont abordées tout au long de la coopération entre l'UE et les pays partenaires, y compris dans les domaines de la politique de développement, du commerce, de la paix et de la sécurité et de la politique étrangère au sens large.

Le GAP III franchit un pas dans cette direction, en demandant que les questions sexo-spécifiques soient incluses dans les politiques du commerce, de la pêche, de la migration et de la recherche et de l'innovation. La réalisation d'une aussi forte ambition transformatrice exige néanmoins un engagement politique accru. Nos recherches ont montré que la dimension hommes-femmes faisait partie de certains dialogues politiques et avait été un point de discussion dans certains dialogues sectoriels. Au Mozambique, le dialogue politique prévu par l'article 8 de l'accord de Cotonou comporte généralement un point sur la dimension hommes-femmes et le sujet a également été abordé dans le cadre de l'agenda femmes, paix et sécurité. Il sera important de garantir la poursuite de ce dialogue dans le cadre des dispositifs qui succéderont à Cotonou. Le premier dialogue sectoriel sur la justice entre l'UE et le gouvernement du Mozambique, tenu en 2020, comprenait un point sur les femmes, la paix et la sécurité ; à ce titre, l'UE a insisté sur la nécessité d'associer les femmes aux processus de paix et aux efforts de désarmement, de démobilisation et de réintégration. En Éthiopie, l'UE se sert de la plateforme de coordination des donateurs sur la santé, dont elle fait partie, pour aborder les questions liées à la dimension hommes-femmes avec le gouvernement éthiopien. Le ministère des femmes, des enfants et de la jeunesse fait désormais partie du groupe des donateurs sur l'égalité des sexes, mais seulement depuis février 2021. Pour des raisons de réalité politique et sociétale, le dialogue sur la dimension hommes-femmes se limite souvent aux hommes et aux femmes, à l'exclusion des LGBTIQ.

Au Mali, le dialogue politique formel n'a généralement lieu qu'une fois par an. La crise institutionnelle malienne qui a suivi le coup d'État de 2020 a fait qu'aucun dialogue n'a eu lieu cette année-là. Sinon, tous les sujets sont abordés à cette occasion, de la discrimination à l'égard des filles et des femmes à la violence sexiste, en passant par la présence des femmes dans les instances décisionnelles, les mutilations génitales féminines et le mariage précoce. Les personnes interrogées relèvent qu'il faudrait inclure plus systématiquement la dimension hommes-femmes dans le dialogue politique. Ce dialogue n'ayant toutefois lieu qu'une fois par an, il est parfois plus utile d'aborder ces questions dans des lieux informels tels que les événements organisés par l'UE, les inaugurations et les dialogues ministériels. On nous a également signalé que toutes les actions et tous les projets de l'UE étaient approuvés par le gouvernement.⁵⁰ L'UE a également deux missions au titre de la PSDC au Mali, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali, chacune avec un conseiller en genre, dont la principale mission est la mise en œuvre du plan d'action en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité. L'UE dispose donc d'un large éventail d'outils lui permettant de faire avancer ses objectifs en matière d'égalité des sexes sur un certain nombre de fronts.

Autant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ont pris du galon dans les politiques étrangère et de développement de l'UE, autant ces sujets demeurent relativement marginaux et à faible portance politique au niveau national. Les dialogues ne conduisent pas nécessairement à un changement de politique et il s'avère compliqué de traduire les promesses politiques en actes. En Éthiopie comme au Mozambique, le discours officiel parle d'accroître le rôle et la participation des femmes dans tous les secteurs, de prévenir la violence sous toutes ses formes, de garantir à toutes les femmes l'exercice de leurs droits et de lutter contre la discrimination socio-économique. Or les politiques et les lois nationales, tout comme les allocations budgétaires, ne sont pas toujours en phase avec ce discours d'intention. Dans les trois pays considérés, les ministères chargés de piloter les actions relatives à la dimension hommes-femmes – le ministère des Femmes, des enfants et de la jeunesse en Éthiopie, le ministère du Genre, de l'enfance et des politiques sociales au Mozambique et le ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille au Mali – comptent parmi les ministères les moins bien lotis et les plus faibles sur le plan politique et bureaucratique. Dans ces trois pays, il y a largement la place pour renforcer les relations entre

⁵⁰ Interview du 2 mars 2021.

ces ministères et l'UE et pour accroître la participation aux dialogues politiques et stratégiques qui incluent ou se concentrent sur la dimension hommes-femmes.

5. Appropriation locale

La pierre angulaire d'une action réussie, c'est l'engagement judicieux et soutenu auprès d'une série d'acteurs, parmi lesquels les autorités centrales et locales, les réseaux et les organisations de la société civile qui travaillent sur les droits des femmes et des filles et/ou les droits des LGBTIQ, les experts, les militants, les chefs religieux et les entreprises. La politique et les approches de l'UE en témoignent : tant le GAP III que les lignes directrices de la programmation enjoignent aux DUE de consulter les acteurs locaux dans le cadre de la préparation des PMON et des PIP. Les lignes directrices de programmation imposent aux DUE de soumettre la liste des OSC qu'elles ont consultées durant la programmation. Les feuilles de route pour la société civile sont tenues d'adopter une perspective de genre et de garantir la participation des acteurs locaux qui travaillent dans ce domaine, y compris au niveau des communautés de base.

La question de l'appropriation locale devient proéminente à l'agenda de la dimension hommes-femmes, où des normes culturelles et des sensibilités politiques entrent en jeu, alors que le besoin d'une action urgente et durable est de plus en plus évident. D'une certaine manière, l'attention accrue accordée par l'UE à ce sujet oblige les pays partenaires à faire montre d'un certain sens du progrès, lequel peut d'ailleurs résulter d'un vaste ensemble de coopérations et d'actions politiques plutôt que d'une approche bureaucratique qui mise sur de bons projets, voire même sur l'intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Un des changements fondamentaux que l'UE pourrait envisager, c'est sa façon de s'engager de manière plus politique et plus créative avec les champions et les agents de changement locaux, y compris ceux qui sont en marge de la société ou qui siègent dans les ministères en charge du genre, même si ceux-ci n'ont guère de poids politique. Il faut, pour ce faire, dépasser le dialogue politique formel et la valeur ajoutée que l'on attribue à l'UE en tant que bailleur de fonds pour englober un ensemble de relations et d'actions plus dynamiques et informelles.

L'histoire nous apprend que l'UE n'est pas prête pour une telle approche, ou qu'elle a choisi de ne pas l'adopter pour diverses raisons : capacités limitées, décisions prises au siège et dans les délégations concernant les effectifs, mesures d'incitation existantes en matière de responsabilité et de carrière, sans oublier les circonstances politiques. Une approche plus politique de l'action extérieure permettrait sans doute d'ouvrir la voie à une modification progressive de la façon d'opérer de l'UE au niveau national. Il faudra aussi tenir compte des limites capacitaire locales, afin de continuer à fournir ou d'initier un appui ciblé au renforcement des acteurs locaux susceptibles d'instiller le changement. Bien que certains de ces acteurs soient « faibles » au sens où ils ne sont pas en mesure de fournir des résultats visibles dans les délais requis par l'UE, leur capacité à cadrer l'action pour qu'elle ait un impact et à lire le contexte national est probablement beaucoup plus élevée que celle de l'UE. Pour peu que cette dernière soit disposée à apporter les changements nécessaires à son propre fonctionnement et à son approche au niveau national, elle aurait par conséquent beaucoup à gagner d'un engagement plus politique et innovant avec les acteurs locaux.

Engagement des OSC

L'aptitude à atteindre les acteurs locaux et la mesure dans laquelle ceux-ci sont associés aux consultations pour la programmation ou, de manière générale, entretiennent des relations avec les DUE, varient considérablement d'un pays à l'autre et au fil du temps. Plusieurs traits communs ressortent néanmoins des études de cas. Dans l'ensemble, les délégations en Éthiopie, au Mali et au Mozambique disposent de différents canaux d'engagement avec la société civile, notamment les programmes et les financements qui les accompagnent, les groupes de référence de la société

civile de l'initiative Spotlight, les feuilles de route de la société civile, les groupes de travail ou les mécanismes de coordination (lorsqu'ils existent), sans oublier les consultations.

Dans le cas de l'Éthiopie, des OSC qui travaillent sur la dimension hommes-femmes et des organisations féministes ont été consultées pour l'élaboration du PIP au travers d'ateliers sectoriels. En raison de la pandémie de COVID-19, la DUE au Mozambique a effectué une « tournée » virtuelle – une dizaine de réunions en ligne qui lui ont permis de présenter les priorités de la programmation pour le pays et de recueillir des réactions et des commentaires. En parallèle, elle a entamé une cartographie des OSC qui servira de base à une nouvelle feuille de route pour les OSC, dont la dimension hommes-femmes sera un objectif important. Une feuille de route pour l'engagement avec la société civile est également en cours de préparation au Mali, où la délégation finance aussi des organisations de la société civile par le biais du programme Hibiscus. Ni la première ni le second ne sont spécifiquement axés sur la dimension hommes-femmes, mais certaines organisations de femmes sont assurément financées par le second. Des programmes financés par l'UE, tels que l'initiative Spotlight et Haoua, un projet associant les défenseurs des droits des femmes au Mali et en Algérie, connaissent un fort rayonnement auprès de la société civile. L'initiative Spotlight peut ainsi compter sur un réseau de 250 OSC qui travaillent sur la dimension hommes-femmes, mais ce réseau est coordonné par les Nations Unies.

Si les efforts en cours pour stimuler la contribution des OSC au processus de programmation sont louables, il reste toutefois quelques points critiques. Premièrement, si les OSC et les organisations locales ont le choix entre plusieurs portes d'entrée pour s'engager dans les processus de l'UE et avoir des échanges avec la DUE, ces portes sont souvent méconnues ou difficiles à identifier pour les acteurs locaux, qui ne sont généralement pas suffisamment au courant des objectifs de ces processus ou qui ne les suivent pas d'un bout à l'autre de leur évolution. Au Mozambique, par exemple, des organisations ont participé aux consultations de programmation, ainsi qu'à la cartographie des OSC que la délégation est en train de réaliser, mais sans avoir forcément une idée claire des différences entre ces processus ni du résultat escompté. Veiller à ce que les processus de l'UE soient bien compris et aient un sens pour les organisations locales peut renforcer la crédibilité de l'UE et équilibrer les attentes mutuelles en termes de résultats.

Deuxièmement, si les OSC se plaisent à reconnaître les diverses mesures prises par les DUE pour les consulter dans le cadre des processus de pré-programmation et de formulation des PIP, beaucoup se demandent si ces consultations iront au-delà du simple partage d'informations. Elles ne savent pas non plus si, ni de quelle manière, leur contribution aura une incidence sur les plans et les approches de l'UE. En Éthiopie, les OSC ont par ailleurs indiqué que ce type de consultation, bien qu'utile et offrant un espace pour échanger des points de vue, manquait de profondeur et de systématique et risquait de virer à la simple formalité ou à un exercice de cases à cocher.⁵¹

Un autre champ d'amélioration possible est celui du retour d'information donné par les DUE sur l'influence qu'ont pu avoir les contributions des parties prenantes sur le PIP ou d'autres documents de l'UE. Une telle mesure permettrait d'accroître la redevabilité, d'instaurer une confiance mutuelle et de renforcer l'appropriation locale. Consulter les parties prenantes gouvernementales et leur donner généralement la possibilité de commenter l'ébauche du PIP n'est pas suffisant pour une véritable appropriation par-delà les pouvoirs publics.

Troisièmement, pour progresser sur les questions liées à la dimension hommes-femmes, les consultations doivent associer un large éventail de groupes de femmes et de défenseurs de l'égalité des sexes, y compris au sein des communautés de base, en dehors de la capitale et dans les zones difficiles d'accès. La diversité des situations pourrait ainsi être dûment prise en compte et équitablement représentée. Il est vrai qu'atteindre des organisations de base situées en dehors des capitales peut s'avérer compliqué et coûteux. Un engagement véritable et systématique avec

⁵¹ Interviews des 17 et 22 mars 2021.

les OSC nécessiterait un soutien politique sérieux et une planification au niveau de la délégation, un soutien financier adéquat et éventuellement le recours à des outils virtuels, ainsi que suffisamment de temps et un renforcement des capacités des OSC pour leur participation. Il y a néanmoins différentes façons de surmonter ces obstacles. En Éthiopie, par exemple, la DUE a tenté de résoudre ce problème en invitant un réseau d'organisations féministes suffisamment représentatif et en s'adressant également à des réseaux non habituels tels que les syndicats. Les consultations régionales virtuelles au Mozambique se sont également avérées utiles à cet égard.

Dans certaines circonstances, l'engagement avec les acteurs non gouvernementaux peut devenir un sujet sensible, lorsque les pouvoirs publics du pays ont le sentiment d'être dépassés ou que l'UE essaie d'avancer sur des sujets qu'ils ne se sont pas appropriés. Il arrive que les normes culturelles et le raisonnement politique locaux servent de prétexte pour ne pas travailler sur les questions liées à la dimension hommes-femmes ou pour les aborder d'une manière différente. Cela n'a pas été le cas dans les trois pays couverts par cette étude, mais il s'agit d'une préoccupation plus large qui peut s'appliquer à d'autres contextes. L'UE est donc appelée à naviguer dans des environnements politiques complexes pour soutenir son agenda de valeurs. Les solutions à ce type d'éénigme peuvent varier : nous livrons plus loin quelques réflexions sur les mérites d'un engagement plus étroit avec le gouvernement par le biais d'un dialogue politique et stratégique et d'une collaboration avec des organismes dédiés au traitement des questions liées à la dimension hommes-femmes dans le pays.

Appropriation par le gouvernement

L'UE tient compte d'une série de documents stratégiques au niveau des pays, dont les plans de développement nationaux et les plans relatifs à la dimension hommes-femmes (lorsqu'ils existent). Ceux-ci constituent en fait le point de départ pour l'identification des domaines prioritaires de la coopération. L'UE consulte les gouvernements des pays partenaires pour cette identification. Mais dans la plupart des cas, les homologues directs des DUE – autrefois appelés les ordonnateurs nationaux – travaillent au ministère des finances (ou dans des ministères de tutelle similaires) et au ministère des affaires étrangères. Le dialogue politique tend à se concentrer sur ces parties prenantes et si l'engagement de l'UE est plus fort dans des secteurs spécifiques tels que la santé, c'est le cas aussi de ces ministères. Dans les trois pays considérés, il y aurait apparemment moyen d'améliorer l'engagement avec les ministères en charge des questions de genre – le ministère de la condition féminine ou ministère analogue. Une personne interrogée dans l'un des trois ministères a indiqué que les interactions avec la DUE se limitaient à l'échange de documents par courriel, sans jamais tenir de véritables réunions.⁵² Dans les trois pays, il s'agit d'institutions fragiles et en manque de ressources, parfois marginalisées au sein des gouvernements nationaux. Elles font généralement partie des ministères qui ont le moins de capacités institutionnelles / administratives pour mettre en œuvre des programmes à grande échelle. Cette situation est problématique, car l'UE a tendance à jouer le rôle de bailleur de fonds plutôt que celui de défenseur ou de leader d'opinion proactif de la dimension hommes-femmes.

Certaines personnes interrogées ont indiqué qu'il serait difficile d'obtenir des changements importants et de grande envergure dans la dimension hommes-femmes si le sujet n'était pas porté et dirigé par un ministère de tutelle de premier plan qui incite le gouvernement et les donateurs à coordonner leur action.⁵³ Il s'ensuit que l'engagement stratégique que l'on voit poindre aujourd'hui entre l'UE (et plus largement les autres donateurs), et ces ministères (ministères de la condition féminine et équivalents) dans les trois pays considérés pourrait devenir une condition préalable à des contributions substantielles à l'égalité des sexes dans les pays partenaires sur long terme. Il se pourrait donc que l'UE doive mesurer les progrès et les résultats d'une autre façon, car les faiblesses structurelles de ces ministères sont susceptibles d'inhiber leur capacité à fournir des résultats tangibles à court terme, même s'ils revêtent une plus grande pertinence stratégique pour l'UE. Pour déterminer les modalités du travail d'appui et sur

⁵² Interview, 9 April 2021.

⁵³ Interviews (a,b) du 25 mars 2021.

le long terme avec ces institutions, il faudra repenser la façon de travailler avec les États membres, qui ont sans doute plus de latitude pour piloter l'engagement avec ces ministères.

Aider les acteurs publics en charge de la dimension hommes-femmes à surmonter leurs limites, c'est probablement contribuer à des avancées. Le Mozambique, par exemple, dispose d'un solide cadre juridique en faveur de l'égalité des sexes, avec entre autres la ratification des principales conventions internationales, des droits garantis par la constitution et une série de politiques et de législations spécifiquement axées sur la dimension hommes-femmes, comme la *Gender Policy and Strategy for its Implementation* (2018-2022) sans oublier les plans nationaux sur la violence à caractère sexiste, la promotion des femmes, ou encore l'agenda femmes, paix et sécurité, qui pour certains servent de base à la coopération avec les donateurs internationaux. Pour les personnes que nous avons interrogées, le principal défi réside dans la mise en œuvre de la législation et des plans existants, en raison de la faible application des dispositions légales et des problèmes de rareté ou de limites que l'on perçoit au niveau des allocations de ressources, de la redevabilité, des capacités et du suivi dans le secteur public.

6. Conclusions et recommandations

L'investissement politique et technique est indubitablement meilleur dans le GAP III que dans le GAP II. Les institutions de l'UE à Bruxelles – notamment la DG INTPA – ont apporté une expertise et un soutien politique importants au GAP III et un soutien technique substantiel aux délégations pour faciliter une intégration sans heurts du GAP III dans le processus de programmation en cours. Preuve que l'égalité des sexes occupe une place de plus en plus importante dans l'action extérieure de l'UE au fil des ans. Cela dit, le niveau d'enthousiasme et le poids politique du GAP III n'est pas le même selon qu'on parle des unités « genre » au niveau du siège ou des délégations dans les trois pays considérés. Cet écart notable s'explique par un niveau de leadership inégal parmi les hauts fonctionnaires des délégations. Mais il s'explique aussi par les défis techniques et pratiques que soulève l'application des principes, approches et critères de référence ambitieux du GAP III dans des contextes complexes, face à des priorités concurrentes, des sensibilités locales et des cultures organisationnelles établies. **Pour s'assurer que l'égalité des sexes bénéficie de l'investissement politique de haut niveau dont elle a besoin dans les DUE, il faut prévoir un soutien et une formation continu, mais aussi des dispositifs d'incitation et de redevabilité/sanction dans les délégations. L'intégration de marqueurs pour l'égalité hommes-femmes dans les revues de gestion des délégations constituerait un pas important dans cette direction. Pourvoir le poste vacant de Conseiller principal de l'UE sur les questions de genre au sein du SEAE, et veiller à ce que cette fonction dispose d'un personnel adéquat et directement lié au processus décisionnel de l'encadrement supérieur pourrait également avoir des effets positifs.**

À Bruxelles, la mise en œuvre du GAP III s'inscrit dans le contexte du « changement culturel » que les institutions européennes tentent d'instiller dans le processus de programmation. Avec l'introduction de l'instrument *L'Europe dans le monde*, l'UE cherche à être plus stratégique et guidée par ses orientations politiques. Autrement dit, elle incite les délégations à faire preuve de plus de jugeote politique pour identifier et promouvoir les intérêts mutuels de l'UE et des pays partenaires et à travailler selon une approche multipartite, y compris au travers d'un engagement plus substantiel avec les OSC. Il ressort de notre observation des trois pays que les changements envisagés dans la culture organisationnelle (une réflexion conjointe à l'échelle de la délégation et un engagement plus approfondi avec les OSC, par exemple) ont été relativement lents du point de vue de l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les PIP. Mais les prochaines étapes du processus de programmation, y compris l'élaboration des PMON, offriront maintes occasions de s'exercer aux « nouveaux modes de conduite des affaires ». **Une mise en œuvre judicieuse du GAP III suppose que les délégations dans leur ensemble, et leur encadrement supérieur en particulier, s'investissent dans ce processus et ne laissent pas les personnes de référence de la**

dimension hommes-femmes seules à la manœuvre. Une véritable progression de l'égalité entre les hommes et les femmes exige un engagement politique de haut niveau, et pas seulement un savoir-faire technique : elle est par conséquent tributaire des chefs de délégation et des autres cadres supérieurs. Sans eux, la tentative est vouée à l'échec, comme on a pu le voir à plusieurs reprises dans le passé.

Le processus de programmation de l'instrument *L'Europe dans le monde* va entrer dans une phase critique avec, dans les mois à venir, l'analyse au siège de toutes les ébauches de PIP géographiques pour en vérifier la cohérence et la conformité. **Ce sera le moment ou jamais de se demander si les engagements du GAP III sont suffisamment pris en compte et ce qui peut être amélioré. Ce sera surtout l'occasion de recueillir les bonnes pratiques et des exemples pour insuffler des changements au niveau de la dimension hommes-femmes ainsi que pour corriger le tir lorsque le sujet n'est pas suffisamment intégré.** Certaines discussions pourraient être amorcées à ce propos dans le cadre des processus de programmation institutionnels internes de l'UE, et par le biais de l'embryon de comitologie l'instrument *L'Europe dans le monde*, mais aussi en d'autres lieux tels que le groupe de travail du Conseil sur la coopération au développement (CODEV), la commission du développement du Parlement européen (DEVE) et les réunions des conseillers en matière de genre des États membres.

Entre l'UE et ses États membres, il n'y a pas d'approche stratégique et systématique décrivant la façon d'agir ensemble sur la dimension hommes-femmes dans les pays partenaires. Du côté des États membres, il y a souvent une forte volonté politique de soutenir l'égalité des sexes et davantage d'expertise en la matière que dans les délégations de l'UE. Pourtant, les États membres et les délégations de l'UE n'agissent pas systématiquement de concert pour garantir l'intégration des GAP dans la planification et la mise en œuvre des PIP et de la programmation conjointe dans les trois pays. Les États membres ont maintes fois reproché aux DUE de ne se tourner vers eux que pour remplir d'onéreux rapports sur le GAP II, sans ou avec très peu de concertation stratégique sur la façon d'agir ensemble pour avancer sur les objectifs liés à la dimension hommes-femmes dans les pays partenaires, tant par le biais de la programmation du développement que sur le plan politique. Dans certains cas, les États membres ont même noté l'absence de canaux suffisants pour discuter des efforts conjoints de plaidoyer ou de communication. **Les DUE et les EM doivent s'engager et se consulter systématiquement sur les questions liées à la dimension hommes-femmes afin de garantir l'existence d'une vision stratégique commune de la démarche choisie par l'UE pour aborder ce sujet dans les pays partenaires. Ces efforts devraient être déployés au niveau des ambassadeurs et des chefs de délégation de l'UE dans le cadre des réunions des chefs de mission (EU HOMS), car c'est le bon endroit pour afficher le leadership nécessaire sur le sujet et adopter des recommandations en vue d'une meilleure collaboration sur les questions liées à la dimension hommes-femmes. Les champions des États membres pourraient jouer un rôle de premier plan dans les mécanismes de coordination.**

Les principes du GAP III – approches transformatrices, intersectionnelles et basées sur les droits de l'homme – sont consensuels mais difficiles à mettre en œuvre. Les personnes interrogées du côté des parties prenantes européennes et nationales dans les différents pays considèrent que les principes du GAP III sont, certes, très pertinents pour leurs contextes respectifs, mais que de nombreuses interventions antérieures ou proposées par l'UE ne sont ni transformatrices du point de vue de la dimension hommes-femmes ni suffisamment intersectionnelles. Les DUE font également valoir que, nonobstant les lignes directrices reçues de Bruxelles, elles ne disposent toujours pas d'indications suffisantes quant à la façon de traduire ces principes en actions concrètes et en programmation. Le problème vient d'un manque de capacités, tant en termes de personnel que d'expertise, au sein des DUE, d'une « dépendance au sentier » et d'une certaine résistance au changement. La diversité et la nature systématique de l'inégalité entre les sexes dans les pays partenaires considérés compliquent un peu plus encore la conceptualisation et la mise en œuvre d'interventions transformatrices. Les questions relatives aux LGBTIQ ne sont abordées ni au Mali ni en Éthiopie à cause de sensibilités culturelles et politiques. **Pour garantir une mise en œuvre efficace de ces principes, les DUE devraient disposer d'outils pratiques et politiques leur permettant de traduire ces principes en**

actions et en projets. La DG INTPA et le SEAE (y compris les directions régionales) devraient soutenir les DUE sur le plan politique et institutionnel. L'UE devrait par ailleurs mettre en place de solides mécanismes d'incitation et de redevabilité pour amener les DUE à utiliser des méthodes de travail novatrices, qui s'appuient sur une analyse intersectionnelle du contexte et qui participent à la conception de programmes transformateurs. Un groupe de conseillers en genre, issus d'États membres de même affinité et désireux de prioriser l'égalité des sexes, envisage déjà de créer un groupe d'action sur les approches transformatrices.

L'égalité des sexes n'a pas été un point important à l'ordre du jour du dialogue politique entre l'UE et les trois pays partenaires que nous avons étudiés. Le dialogue politique est l'une des voies par lesquelles l'UE entend promouvoir ses valeurs et ses principes et atteindre les objectifs du GAP III, mais elle ne s'est pas suffisamment investie pour faire figurer la dimension hommes-femmes en meilleure place dans le dialogue politique. Ce constat vaut tant pour le siège (SEAE) que pour les pays partenaires. Le SEAE pourrait accentuer ses efforts en vue de renforcer ses capacités en matière d'égalité des sexes et d'action extérieure, mettre son poids politique dans la balance du dialogue politique autour de cette question et aider les délégations à faire de même. Il s'ensuit que, dans les trois pays, la dimension hommes-femmes n'est abordée soit qu'occasionnellement dans le cadre du dialogue politique entre l'UE et les pays partenaires, soit que comme un sous-sujet du dialogue sectoriel entre les donateurs (dont l'UE) et les pays partenaires. **Le SEAE devrait être davantage à la manœuvre pour ériger la dimension hommes-femmes en élément clé de l'action extérieure et soutenir, encourager et appuyer politiquement les délégations pour qu'elles fassent de même au niveau des pays partenaires – même si la portée et la qualité du dialogue politique sur la dimension hommes-femmes varient d'un pays à l'autre.**

Autant le soutien apporté par l'UE aux OSC est largement reconnu, hautement apprécié et indispensable au renforcement de la société civile dans les pays partenaires, autant la qualité de son engagement auprès des OSC dans son propre processus de programmation laisse à désirer. L'UE fournit un appui financier et technique à des OSC, y compris à des organisations de femmes et à des groupes féministes dans les pays partenaires. En général cependant, la consultation des OSC dans le cadre du processus de programmation s'avère ponctuelle et unidirectionnelle : l'UE n'avise pas les OSC de ce qu'il est advenu de leur contribution au processus de programmation. En outre, cette consultation se limite souvent aux OSC présentes dans les capitales ou aux dirigeants des réseaux d'OSC et n'associe que rarement les organisations de base. Cette situation résulte en grande partie d'une culture organisationnelle qui n'exige pas un engagement systématique avec les OSC. D'un côté, la COVID-19 et l'impossibilité d'organiser des réunions en présentiel ont constitué un obstacle supplémentaire au processus de programmation actuel ; mais de l'autre, le recours aux réunions virtuelles a sans doute élargi le périmètre d'engagement de l'UE à des interlocuteurs inhabituels. Il faudrait un engagement moins limité pour s'assurer que les interventions de l'UE dans les pays partenaires sont avisées et que les acteurs nationaux se les approprient. **Dans le domaine de l'égalité des sexes, l'engagement avec des groupes de femmes et des défenseurs des droits des femmes locaux est essentiel pour appréhender les domaines d'action essentiels à leurs yeux, surtout si le but recherché est l'avènement d'un changement transformateur.**

Dans l'ensemble, il ne fait aucun doute que la dimension hommes-femmes dans l'action extérieure de l'UE a bénéficié d'une impulsion politique beaucoup plus forte au cours de ces dernières années. Mais une approche plus volontaire et plus systématique de l'égalité des sexes dans l'action extérieure de l'UE s'avère nécessaire pour veiller à ce que le discours politique sur l'égalité des sexes se traduise effectivement par un engagement de l'UE avec les pays partenaires. Pour y parvenir, les institutions européennes doivent changer de culture organisationnelle et de méthodes de travail. Pour soutenir ce processus, le GAP III entend instaurer certaines mesures qui vont donner plus de retentissement à l'agenda de l'égalité entre les hommes et les femmes et accroître les capacités de mise en œuvre – tant au siège que dans les délégations – notamment par le biais de formations, d'évaluations de performance et d'autres mesures. La qualité du système de suivi du GAP III et son utilisation comme outil

d'apprentissage et d'incitation seront cruciales à cet égard. Par-delà le respect des engagements pris par l'UE par rapport à la dimension hommes-femmes, il conviendra d'identifier, de saluer et de récompenser les progrès accomplis, les prises de risque, la créativité et les bons exemples. Bien que les exemples se rattachent à des contextes particuliers et ne soient sans doute pas immédiatement reproductibles, des efforts devront être déployés afin de les identifier, de les récompenser et de les faire connaître pour en inspirer d'autres.

L'agenda de la dimension hommes-femmes est vaste, et les goulets d'étranglement au niveau des pays et des méthodes de travail des institutions de l'UE profondément enracinés. La crédibilité de l'UE en la matière se mesurera à sa capacité à mener dans les pays partenaires des actions pratiques – tant techniques que politiques – qui coïncident à son discours politique. Il s'agira notamment de travailler sur des questions parfois sensibles et d'être présent sur le long terme lorsqu'un engagement et une action constants, soutenus et de grande envergure sont nécessaires. La dynamique doit être maintenue au-delà de la phase de programmation et de la formulation des PMON. L'UE a tenté d'élever son niveau de jeu en matière d'égalité des sexes par le passé et le GAP III est assurément ambitieux. Il arrive cependant dans une période politique agitée pour l'action extérieure de l'UE et les relations entre l'UE et les pays partenaires. La crédibilité de l'UE sur cette question nécessitera une adhésion politique plus claire au niveau des pays partenaires, ainsi qu'un sentiment d'urgence et la nécessité de progresser pas à pas. Sur le plan du discours, l'engagement de l'UE à l'égard de la dimension hommes-femmes est très fort, mais d'autres priorités, telles que les transitions numérique et écologique, semblent tenir la corde et bénéficier d'un soutien politique plus fort encore. Il s'agira toutefois de garder à l'esprit l'ampleur de cet agenda et ses possibles répercussions systématiques et à grande échelle dans tout futur débat sur la relance après la COVID-19 et sur la place de l'UE dans le monde.

Bibliographie

- Ahairwe, P. E. and Bilal, S. 2020. [A gender-sensitive sustainable COVID-19 recovery: The role of development finance institutions](#). ECDPM Discussion Paper 284. Maastricht : ECDPM.
- Commission européenne. 2020a. [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes](#). CE, 5 mars 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Commission européenne. 2020b. [Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025](#). CE, 12 novembre 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Commission européenne. 2020c. [Vers un monde d'égalité entre les hommes et les femmes : plan d'action de l'UE sur l'égalité entre les hommes et les femmes \(GAP III\)](#). CE, 25 novembre 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Commission européenne. 2020d. [Evaluation of the EU's external action support to gender equality and women's and girls' empowerment \(2010-2018\): Final Report Volume I – Main Report](#). CE, novembre 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Conseil de l'Union européenne. 2020. [Presidency conclusions on the Gender Action Plan \(GAP\) III 2021-2025](#). CoEU, 16 décembre 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Conseil de l'Union européenne. 2021. [Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde: les ambassadeurs auprès de l'UE donnent leur feu vert au texte de compromis final en vue d'un accord avec le PE](#). CoEU, 17 mars 2021, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.
- De La Baume. 2021. [Borrell's boys' club dominates EU foreign policy](#). Politico, 8 mars 2021. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Gouvernement de Suède. 2019. [Handbook: Sweden's feminist foreign policy](#). Ministère des affaires étrangères du gouvernement de Suède, Suède. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Holton, J. 2020. [Aid for gender equality: ten-year trends the development community should know](#). Publish What You Fund, 7 juillet 2020. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Jones, A. and Teevan, C. 2021. [Team Europe: up to the challenge?](#) ECDPM Briefing Note 128, Maastricht: ECDPM.
- Jones, M. 2021. [Back to basics? Gender parity after 10 years of the European External Action Service \(EEAS\)](#). European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) blog. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Neumann, H. @HNeumannMEP. 2021. [Putting pressure works! @MaraMarinakiEU has done a great job. But at the end of her term, her post was left vacant. We raised this w/@JosepBorrellF - and now, the procedure for her replacement has been launched!](#) @POLITICOEurope pour plus de détails : <http://bit.ly/EEAS-Advisor> #SHEcurity. Twitter. *Consulté le 12 avril 2021*.
- SEAE. 2021. [Consultation sur la programmation de l'Union européenne pour la période 2021 - 2027 au Mali. Service européen pour l'action extérieure](#), 27 janvier 2021, Bamako. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Von der Burchard, H. 2020. [The EU's foreign policy gender plan faces resistance from Poland and Hungary](#). Politico, 25 novembre 2020. *Consulté le 12 avril 2021*.
- Zalan, E. 2020. [Poland and Hungary battle to eradicate 'gender' in EU policies](#). EUObserver, 16 décembre 2020, Bruxelles. *Consulté le 12 avril 2021*.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication a été financée par des partenaires institutionnels de l'ECDPM, les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et la Suède.

ISSN1571-7577

ecdpm

Au service des politiques efficaces

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447