



Engagements et résistances au genre dans le développement : le cas de l'Agence Française de Développement, 1997-2013

Mathilde Cortinovis

► To cite this version:

Mathilde Cortinovis. Engagements et résistances au genre dans le développement : le cas de l'Agence Française de Développement, 1997-2013. Science politique. 2013. dumas-00987514

HAL Id: dumas-00987514

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00987514>

Submitted on 6 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Engagements et résistances au genre dans le développement : le cas de l'Agence Française de Développement, 1997-2013

Master Coopération Internationale, Action Humanitaire et Politiques de Développement (CIAHPD)
Année 2012-2013

Mathilde CORTINOVIS, sous la direction de Madame la Professeure Delphine Dulong

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Département de Science Politique (UFR 11)



AVERTISSEMENT

L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidée dans la réalisation de ce mémoire.

Tout d'abord, un grand remerciement à Delphine Dulong, qui a accepté de me diriger dans cet exercice et qui a répondu à tous mes questionnements, et m'a donné de précieux conseils.

Ensuite, je tiens à remercier mes tutrices de stage, Véronique Sauvat et Françoise Rivière, de qui j'ai beaucoup appris et qui m'ont chaleureusement accompagnée tout au long de mon travail. Je tiens également à remercier toute l'équipe de la division Recherche Economique et Sociale, et en particulier Cyrille Bellier, qui ont toujours répondu présents lorsque j'avais besoin d'aide ou simplement de partager mes réflexions.

Un remerciement également à toutes les personnes qui ont accepté de discuter avec moi, qui m'ont fait profiter de leur expérience, et qui ont partagé leurs savoirs sur l'AFD, le genre ou les questions de développement. Ces nombreux échanges ont permis de nourrir ma réflexion et d'axer au mieux mes recherches.

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont participé à la relecture de ce travail : Françoise Rivière, Jean-Benoît Eyméoud, Claire Marc ainsi que mes parents.

SYNTHESE ET MOTS-CLES

A travers ce papier se pose la question de la prise en compte du genre à l'Agence Française de Développement, alors qu'une stratégie est en cours de préparation. Aucun bilan n'ayant été établi par l'Agence sur l'ensemble des actions entreprises en faveur de l'intégration du genre, ce mémoire a pour objectif de donner une vision d'ensemble sur les travaux effectués, depuis 1997, date à laquelle un poste avait été créé spécifiquement sur le genre, jusqu'à aujourd'hui. L'état des lieux s'interroge sur ce qui a été effectué par les personnes officiellement chargées du genre, mais également sur la diffusion et l'appropriation du concept par le reste des agents.

Les questions de genre et de développement sont présentes sur la scène internationale depuis les années 1990, et sont le fruit d'un processus de réflexion d'une multitude d'acteurs travaillant sur le développement, afin de mettre en oeuvre des programmes justes et équitables. Si le genre s'est vite implanté chez certains bailleurs, l'AFD a mis plus de temps à s'emparer du sujet et surtout, à lui donner une place conséquente. Des actions ponctuelles ont été réalisées, mais faute de moyens humains et financiers nécessaires, il a été très difficile pour les agents travaillant sur la question de l'imposer aux chefs de projet. Si dans certains domaines, l'égalité de genre est plus facile à intégrer, d'autres lui sont pour le moment totalement fermés.

La demande ministérielle de la mise en place d'une stratégie transversale a créé une rupture, et son élaboration a réussi à engager beaucoup d'agents, à enclencher une réflexion sur le sujet et à faire en sorte que chaque division opérationnelle propose ses propres objectifs. Ce mouvement participatif a levé le tabou sur la question du genre et a permis de donner plus de crédibilité au sujet. Néanmoins, l'aspect financier n'a pas été résolu car aucun moyen supplémentaire n'a été accordé par le ministère pour mener à bien la stratégie, les divisions étant obligées d'empiéter sur leur propres budgets. Cela peut être un frein majeur à la stratégie, tout comme les routines organisationnelles ou les divergences d'agenda des différents agents.

Mots-clés :

Agence Française de Développement – genre et développement – égalité hommes-femmes – financement du développement

ABSTRACT AND KEY WORDS

Through this paper arises the issue of the integration of gender in *the Agence Française de Développement*, while a strategy is under preparation. The Agency has never made any assessment on all the actions taken in favor of gender integration, and this essay aims to give a global vision on the works made since 1997, when a job was created especially on gender, until today. This overview questions what was made by the persons officially charged of gender, but also the diffusion and appropriation of the concept by the rest of the agents.

Gender and development issues are present on the international scene since the 1990s, and are the fruit of a thought process of a plurality of actors working on development, in order to put in place fair and equitable programs. If gender quickly took place in some financial backers, at the AFD, it took longer to find a substantial place. Punctual actions were realized but without necessary human and financial resources, it was really difficult for the agents working on the subject to impose it on project managers. If in some sectors, gender equality is easier to incorporate, others are closed for the moment.

Ministerial demand for a transversal strategy led to a rupture, and its elaboration managed to commit a lot of agents, to engage a reflection on the subject and to make every operational division write its own objectives. This participative movement lifted taboo on the gender issue and allowed to give more credibility to the subject. Nevertheless, the financial aspect was not resolved because there were not any additional resources accorded by the ministry to apply the strategy, divisions having to impinge on their own budget. This can be a major impediment to the strategy, such as the organizational routines or the agenda divergence of the different agents.

Keywords:

Agence Française de Développement – gender and development- equality between men and women – development finance

ABREVIATIONS

AECID – Agence Espagnole pour la Coopération Internationale au Développement

AES – Département Appui Environnemental et social (AFD)

AFD – Agence Française de Développement

AFR – Département Afrique (AFD)

APD – Aide Publique au Développement

APR – Animation et Prospective (AFD)

AusAID – Australian Agency for International Development, Agence australienne de développement

BM – Banque Mondiale

CAD – Comité d'Aide au Développement (OCDE)

CEDAW – Convention to Eliminate Discrimination Against Women

CEDPA - Centre for Development and Population Activities

CEFEB – Centre d'Etudes Financières, Economiques et Bancaires (AFD)

CICID - Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement

CIT – Cadre d'Intervention Transversal

CLD – Collectivités Locales et Développement Urbain (AFD)

COMEX – Comité Exécutif

CTB – Coopération Technique Belge, Agence belge pour le Développement

DAWN - Development Alternatives with Women for a New Era

DDC – Direction du Développement et de la coopération, Agence suisse pour le Développement

DFID – Department for International Development, Agence britannique de développement

DOM-TOM – Départements et Territoires d'Outre-Mer

DOS – Dossier d'Orientation Stratégique

DPO – Division du Partenariat avec les ONG (AFD)

ECOSOC – Economic and Social Council, Conseil Economique et Social des Nations-Unies

EDU – Division Education (AFD)

EHESS – Ecole des Hautes Etudes de Sciences Sociales

EVA – Division Evaluation et Capitalisation (AFD)

FIDA – Fonds International de Développement Agricole (NU)

FIN – Division Ingénierie financière (AFD)

FISONG - Facilité d’Innovation Sectorielle pour les ONG

FNUAP – Fonds des Nations-Unies pour la Population

GAR – Division Garanties (AFD)

GED – Genre et Développement

HCCI - Haut Conseil de la Coopération Internationale

HI – Handicap International

IFP – Division Institutions financières et appui au secteur privé (AFD)

IVG – Interruption Volontaire de Grossesse

JICA – Japan International Cooperation Agency, Agence japonaise de développement

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau, Agence allemande de développement

MAAIONG - Mission d’Appui à l’Action Internationale des ONG

MAE(E) – Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

MED – Département méditerranée (AFD)

MDM - Médecins du Monde

NORAD – Norwegian Agency for Development, Agence Norvégienne de Développement

OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMD – Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG – Organisation Non Gouvernementale

PIB – Produit Intérieur Brut

PNUD – Programme des Nations-Unies pour le Développement

PROPARCO – Promotion et Participation pour la Coopération Economique, Filiale de l’AFD

RCH – Département Recherche

REC – Division Recherche Economique et Sociales

RNB – Revenu National Brut

SAN – Division Santé (AFD)

SIDA - Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Agence suédoise pour le Développement

SIOP - Système d'Information Opérationnel

SIRP - Système d'Information de Restitution et Pilotage

TED – Division Transports et Energies Durables (AFD)

UNIFEM – Fonds de Développement des Nations-Unies pour la Femme

USAID – United States Agency for International Development, Agence des Etats-Unis pour le Développement

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	2
SYNTHESE ET MOTS-CLES	3
ABSTRACT AND KEY WORDS.....	4
ABREVIATIONS	5
I. La thématique « genre et développement » : une inscription lente dans l’agenda AFD ..	13
A. L’approche Genre et Développement : définition et enjeux.....	13
1. Un déplacement du regard : des femmes aux relations sociales de sexe.....	13
2. L’instrumentalisation du genre : l’argument des droits de l’homme versus l’efficacité économique.....	20
B. Des actions « genre » très dépendantes du contexte politique.....	25
1. Historique de la prise en compte du genre par l’AFD : des initiatives isolées	25
2. Un contexte favorable à une stratégie Genre et Développement.....	35
II. La stratégie genre de l’AFD : quels changements possibles ?	42
A. La stratégie AFD : s’approprier des méthodologies validées par les dominants	42
1. Le « <i>gender mainstreaming</i> » : analyse d’un concept devenu norme internationale.....	42
2. Des actions proactives ou la discrétion de l’ « empowerment ».....	51
B. Les résistances au changement.....	61
1. Le ralentissement organisationnel	62
2. La culture de l’AFD comme frein à la prise en compte des critères sociaux.....	68
BIBLIOGRAPHIE	80
TABLE DES MATIERES	87
LISTE DES ANNEXES.....	I

Cela est aujourd'hui une évidence : la pauvreté dans le monde est inégalement répartie entre les hommes et les femmes. En effet, les femmes représentent 70% des pauvres du monde¹, non seulement parce qu'elles n'ont pas ou ont peu de revenus, mais également parce qu'elles n'ont pas de contrôle sur celui-ci. Cette pauvreté est causée par les discriminations que les femmes subissent par rapport à leur travail - souvent non-rémunéré, et par un manque d'opportunités en raison d'un accès insuffisant aux ressources et aux différentes formes de capital (humain, physique ou encore financier). On estime que les femmes effectuent 66% du travail mondial, produisent 50% de la nourriture mais qu'elles ne perçoivent pourtant que 10% des revenus et ne détiennent qu'1% de la propriété².

L'Agence Française de Développement : un mandat de lutte contre la pauvreté

L'Agence Française de Développement (AFD) a pour mandat de « lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer³ ». Cet organisme public existant depuis 77 ans a remplacé la Caisse française de développement en 1998, et dépend de différentes tutelles : le ministère des Outre-Mer, le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère de l'Intérieur ainsi que du ministère des Affaires Etrangères, et à l'intérieur de celui-ci, du ministère délégué chargé du Développement. Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (Cicid), présidé par le Premier Ministre, définit la politique de coopération française de l'AFD, tandis que le Comité interministériel de l'Outre-mer, présidé par le Président de la République, fixe les orientations pour les opérations en DOM-TOM. L'AFD a un fonctionnement hybride: en plus d'être un acteur public, elle est une institution financière. En effet, si elle reçoit des subventions de l'Etat, elle prélève également une partie de ses financements sur les marchés, et relève donc de la loi bancaire. Son action s'étend sur deux zones géographiques distinctes : dans les pays en développement, et dans les Outre-mer. Son statut n'est pas le même dans les deux cas, car si dans l'un, l'AFD est un promoteur de développement, dans le second, elle conduit une politique de soutien aux collectivités publiques et de financement de l'économie. Le siège de l'AFD se situe à Paris, mais elle est également présente à l'étranger à travers soixante-et-onze agences, situées dans ses principales zones d'intervention. Celles-ci sont principalement l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud-Est et l'Amérique Latine dans une moindre mesure.

¹ ONU WOMEN [En ligne] *Women, Poverty & Economics*, [Consulté le 16 juillet 2013], Disponible sur: http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics

² UNICEF, *Women and Children: The Double Dividend of Gender Equality*, 2007

³ AFD [En ligne], Page d'accueil [Consulté le 01/11/2013], Disponible sur: <http://www.afd.fr/home>

Parmi les institutions financières, une banque de développement est un établissement financier autonome qui peut être soit bilatéral (DFID, KfW, JBIC), soit multilatéral (BM, Banque Asiatique de Développement, FIDA). L'Agence Française de Développement (AFD) fait partie de la première catégorie et intervient dans trois champs d'action : le financement du développement stricto sensu, à travers l'investissement en faveur de la croissance, la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités économiques et sociales (OMD) ainsi que la protection des biens publics mondiaux tels que la santé, le climat et la biodiversité. Le système de fonctionnement de l'AFD est hybride : ses financements proviennent à la fois des marchés et de l'Etat français. D'un côté, elle emprunte des fonds sur les marchés financiers, et de l'autre, elle obtient des prêts du Trésor ainsi que des subventions. Elle utilise cet argent pour financer des projets de développement, sous quatre différentes modalités. Dans un premier cas, elle propose des prêts aux conditions du marché qui s'appliquent au pays partenaire. Dans une seconde configuration, le taux auquel l'AFD prête est bonifié, c'est-à-dire qu'il est inférieur aux conditions du marché. Dans un troisième cas, pour les pays les plus pauvres ou pour les projets ayant un impact social fort mais ne générant pas d'investissements, l'AFD fait une subvention, qui ne sera jamais remboursée par le receveur. Enfin, dans la dernière configuration, l'AFD fait office de garantie. Elle ne débourse donc pas d'argent sur le moment mais s'engage à le faire à l'avenir si cela s'avère nécessaire.

L'AFD peut jouer le rôle de banque finançant des projets de développement car elle bénéficie de taux d'intérêt très favorables sur le marché. En effet, l'Agence a la garantie de l'Etat français, ce qui lui permet d'emprunter à des taux très bas et d'en faire profiter les pays en développement, qui n'ont pas une telle sécurité. L'AFD signe des contrats avec des agents étatiques, donc des gouvernements ou des collectivités territoriales. Mais des aides financières sont également apportées à des banques ou entreprises. Enfin, une petite partie des financements sont versés à des ONG françaises travaillant dans le domaine de la solidarité internationale. Ce sont ces partenaires qui sont les maîtres d'ouvrage. Ce sont eux qui sont à l'origine de la conception des projets et qui sont chargés de le mettre en place sur le terrain. L'AFD est un appui et un financeur. En 2012, l'AFD a fourni 33% de l'aide publique au développement (APD) française.

La question du genre dans le développement

Dès les années 70, des anthropologues tels que Gayle Rubin ou Ann Oakley emploient le concept de genre pour décrire des constructions sociales liées à l'appartenance sexuelle. Mais c'est en 1988 que Joan W. Scott donne au terme un sens politique, en le définissant comme « une façon

primaire de signifier les rapports de pouvoir⁴». C'est ce rapport qui a permis aux hommes de garder une position dominante dans la société et qui a confiné les femmes dans des rôles subalternes et non-rémunérés, amplifiant en cela leur pauvreté. Les inégalités homme-femme dans le monde résultent ainsi en grande partie des « rapports sociaux de sexe ». Autrement dit, des rôles assignés aux hommes et aux femmes par la société, et non par leur « nature biologique ». Ces rôles ont historiquement toujours été défavorables aux femmes. Si l'approche genre a, à l'origine, été pensée comme un concept, il est également devenu un objectif et une méthode⁵. En tant qu'objectif, l'approche genre promeut l'égalité des droits ainsi qu'un partage équitable de l'accès aux ressources et à leur contrôle. L'approche genre comprend aussi la prévention et la répression des violences fondées sur le sexe. En tant que méthodologie, l'approche genre vise à produire une analyse comparée de la situation des femmes et des hommes tant d'un point de vue économique que social, culturel et politique. L'approche genre et développement vise à rendre visibles les inégalités afin qu'elles soient prises en compte directement dans les politiques, programmes et projets de développement. C'est cette approche qui a été adoptée par tous les grands bailleurs de fonds.

En effet, le mandat des bailleurs de fonds internationaux étant de lutter contre la pauvreté et pour le développement, la question de la place des femmes s'est rapidement imposée. Afin de traiter au mieux cette problématique, le genre comme méthodologie a été progressivement capté par les plus gros bailleurs comme la Banque Mondiale, qui le définit comme : « [...] les attentes, normes et attributs sociaux, comportementaux et culturels associés au fait d'être un homme ou une femme⁶ ». Cette thématique s'est rapidement répandue et devient incontournable pour travailler sur la question du développement au niveau international. Pourtant, l'AFD n'avait jusqu'à présent aucune stratégie « genre » et n'avait fait que de maigres progrès sur la question, en créant des postes sur cette question. Mais la demande du ministre Canfin en début d'année 2013 a mené au développement d'une stratégie « genre » au siège de l'AFD. Aujourd'hui, cette stratégie est principalement basée sur un outil courant à l'AFD : le Cadre d'Intervention Transversal (CIT). Ce cadre est une feuille de route, permettant à la fois d'établir un état des lieux sur une thématique de développement et de fixer des objectifs à l'AFD sur cette thématique. Ainsi, vont être dessinés les différents moyens employés pour que le genre soit intégré dans les projets de développement de l'Agence. Cette stratégie a été demandée en début d'année et sa rédaction vient de se terminer. Ce projet va être présenté à plusieurs associations représentant la société civile afin d'être discuté. Après cette première étape, le CIT sera présenté au Comité Exécutif (COMEX), qui devra le

⁴ SCOTT Joan, VARIKAS Eléni, « Genre : une catégorie utile d'analyse politique », *Les Cahiers du GRIF*, N°37-38, 1988, pp. 125-153

⁵ Adéquations, *Définitions de l'approche de genre et genre et développement*, 2011 (réactualisé en 2013)

⁶ Traduction personnelle, texte original : « [...] the social, behavioral and cultural attributes, expectations, and norms associated with being a woman or a man », in Banque Mondiale, *Gender Equality and Development*, 2012, p.4

valider ou exiger des amendements. Enfin, le document sera envoyé aux ministères de tutelle pour être entériné de manière définitive. Ce qui sera analysé au cours de ce papier ne sera donc pas la stratégie définitive de l'AFD - qui ne sera disponible au plus tôt qu'au début de l'année 2014, mais les différents processus d'intégration du genre qui ont eu lieu au sein de l'Agence, depuis 1997 jusqu'à l'élaboration de la nouvelle stratégie sur l'année 2013.

Ce papier s'interroge sur les raisons de l'arrivée de cette nouvelle stratégie, tardive par rapport à celles des autres bailleurs. Quels sont les différents éléments qui justifient son émergence aujourd'hui ? Comment les agents vont-ils prendre en compte cette nouvelle donnée dans leur travail ? Nous verrons que le genre a du mal à trouver sa place non seulement parce que c'est un sujet très peu ancré en France, mais surtout à cause des résistances organisationnelles propres à l'AFD. La thématique « Genre et Développement », si elle a connu un succès important au niveau international, a peiné à être prise en compte par l'AFD (I). Maintenant que le contexte y est propice, la stratégie mise en place s'inspire largement de ce qui est fait ailleurs, mais rencontre des résistances, propres à l'organisation de l'Agence (II).

Méthodologie

Afin de répondre aux questionnements soulevés par cette intégration du genre, les outils utilisés sont variés. Mon stage de six mois et mon rôle dans l'intégration de la stratégie m'ont permis d'effectuer une observation participante, en rencontrant les personnes impliquées dans la stratégie, de travailler avec eux, et de suivre des réunions sur cette thématique. En effet, mon stage a été effectué au sein du département de la recherche de l'AFD, et plus précisément dans la division Recherche Economique et Sociale. Mon travail a consisté en une partie de la rédaction du CIT, et j'ai à cette occasion travaillé en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes de la stratégie. J'ai donc pu comprendre le fonctionnement de l'Agence, et rencontrer un grand nombre de personnes, ayant des degrés différents d'implication, de motivation et de compréhension de la thématique « genre ». Si cette immersion a été un atout important, il pose aussi des difficultés d'analyse sociologique. En effet, être impliqué pendant cinq mois sur un travail peut rendre la prise de recul plus difficile. Pour pallier au maximum cet effet, les lectures théoriques ont été nombreuses. Celles-ci fournissent des théories et réflexions qui m'ont permis de considérer l'AFD le plus possible comme un objet sociologique et non comme mon environnement de travail. Un grand nombre de littérature grise a également fait l'objet d'analyse.

Afin de compléter cette vision, et également pour recueillir des informations sur l'historique de la prise en compte du genre à l'AFD, plusieurs entretiens ont été effectués. Tout

d'abord avec Marie Dubois, chargée de la coordination de la stratégie genre à l'AFD⁷, ainsi que Lola Gonzales, qui l'assiste en tant que stagiaire⁸. Un entretien a été effectué avec Claire Martin⁹ et Pierre Faure¹⁰, qui étaient auparavant en charge de la question genre à l'AFD. Camille Dupont¹¹, qui travaille à la Division du Partenariat avec les ONG (DPO) a une position qui lui a permis de travailler sur la thématique de façon plus poussée que dans le reste de l'Agence, un entretien a donc également été effectué avec elle. Enfin, une personne qui a travaillé au MAE sur la stratégie française « Genre et développement », et qui a travaillé en étroite collaboration avec Marie Dubois et Lola Gonzales, a permis d'ajouter un regard extérieur. Ces entretiens se sont déroulés de manière formelle, avec une prise de rendez-vous et un enregistreur. Des réunions, où j'étais présente en tant que chargée de la stratégie, si je n'ai pu en faire de retranscription totale, m'ont été très utiles pour saisir les jeux d'acteurs dans l'Agence. En plus de celles-ci, de nombreuses conversations avec des personnes travaillant à l'AFD et ailleurs ont alimenté ma réflexion et ma connaissance de l'Agence mais également du genre. Les réunions avec USAid, la Banque Mondiale, l'OCDE et des ONG de Coordination Sud m'ont en particulier permis de remettre en perspective les travaux effectués au sein de l'AFD.

I. La thématique « genre et développement » : une inscription lente dans l'agenda AFD

La diffusion de la thématique « genre et développement », si elle est aujourd'hui présente chez la grande majorité des bailleurs internationaux, a mis du temps à être inscrite dans les activités de l'AFD, et s'est dans un premier temps uniquement traduite par des actions ponctuelles.

A. L'approche Genre et Développement : définition et enjeux

Dans un premier temps, il convient d'éclaircir le concept de « genre » dans le domaine du développement, qui est présent depuis les années 80.

1. Un déplacement du regard : des femmes aux relations sociales de sexe

Constatant une inégalité forte entre les hommes et les femmes dans les pays en développement, les acteurs de la coopération ont tenté de combler ces écarts par des projets centrés sur les femmes. Ces efforts n'ont pas été suffisants, conduisant parfois à des résultats contre-productifs. Une nouvelle approche se penchant sur les relations sociales de sexe et visant leur

⁷ Annexe 5 : Entretien Marie Dubois, 17.09.2013

⁸ Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013

⁹ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013

¹⁰ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013

¹¹ Annexe 2 : Entretien Camille Dupont, le 17.09.2013

équilibre a alors été promue, et s'est diffusée au niveau international : l'approche « genre et développement ».

a. *La légitimation de la thématique « femme et développement » : des féministes aux Nations-Unies*

Le développement des pays dit « du Nord » au pays dits « du Sud » n'a pas toujours eu pour conséquence une réduction des inégalités. Si l'objectif des interventions était une augmentation de la croissance et le développement, les femmes n'étaient pas ou peu prises en compte en tant qu'individus participant au développement, mais comme de simples bénéficiaires, voire des victimes. Ces politiques avaient tendance à stéréotyper les femmes, qui étaient principalement vues comme des mères et des personnes prenant soin de leur entourage.

Lors des premières étapes du développement, quelques exemples de politiques illustrent le fossé qui a pu être creusé par une mauvaise ou une non-prise en compte des femmes. La première politique de coopération mise en place fut le malthusianisme, autrement dit, la réduction du nombre d'enfants dans les pays en développement. Thomas Malthus était convaincu qu'il y avait une divergence entre l'accroissement de la population et les ressources de nourriture¹². Selon lui, les naissances devaient être moins nombreuses, ainsi, il y avait moins de bouches à nourrir et le développement serait possible. Si ces déclarations sont contestées aujourd'hui¹³, elles ont eu un impact fort durant le XXe siècle et ont mené à des politiques visant à contrôler les femmes, qui n'étaient vues que dans leur rôle de mère. Un autre travers des politiques de développement était leur tendance à la mécanisation, sans penser les rôles sexués. Paola Tabet a montré dans son ouvrage *La construction sociale de l'inégalité des sexes. Des outils et des corps* que lorsqu'une tâche était mécanisée, elle était systématiquement captée par les hommes¹⁴. Les projets apportant des outils technologiques peuvent être pénalisants pour les femmes, dont les savoir-faire traditionnels deviennent inutiles. Elles ne peuvent pas continuer à travailler dans leur branche, car les outils ne leur sont plus accessibles. De plus, les formations dispensées visaient les hommes, comme cela était fait dans les pays du Nord, et ont donc aggravé les inégalités entre les sexes. De manière plus générale, les hommes participant majoritairement aux prises de décisions dans les institutions politiques et économiques et dans les agences de coopération, les politiques ont intentionnellement tendance à refléter les intérêts des hommes plutôt que ceux des femmes¹⁵.

¹² MALTHUS Thomas-Robert, *Essai sur le principe de population*, 1798 (édition de 2001, Chicoutimi)

¹³ BOSERUP Ester: *The Conditions of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Londres, 1965

¹⁴ TABET Paola, *La construction sociale de l'inégalité des sexes. Des outils et des corps*, Paris, L'Harmattan, Bibliothèque du féminisme, 1998

¹⁵ BRIDGE, *Gender and Development: Frequently Asked Questions*, Report No 57 (by Hazel Reeves and Sally Baden), Brighton, Février 2000

Dans les années 1970, sous la pression des mouvements féministes, des études ont démontré l'existence de ces écarts, ainsi que le travail invisible des femmes dans les pays dit « du Sud ». Les projets ne prenant pas en compte les femmes pouvaient aggraver leur situation¹⁶. Le travail d'Ester Boserup est pionnier en la matière et a donné suite à de nombreuses revendications, notamment des ONG féministes. Aujourd'hui encore, le travail domestique des femmes n'est pas pris en compte dans les économies nationales car il est invisible et non-rémunéré, alors que leur participation est cruciale pour l'économie du pays¹⁷. Cette charge de travail n'était pas non plus prise en compte par certains projets de développement qui s'appuyaient beaucoup sur le rôle des femmes dans la vie associative et domestique. De fait, l'arrivée de ces projets ajoutait du travail aux femmes, qui effectuaient les tâches gratuitement. Les ajustements structurels ont eu le même effet car ce sont les femmes qui ont subi l'essentiel de la baisse des investissements publics dans les secteurs sociaux¹⁸. Tout d'abord, elles ont été plus affectées par la baisse de la scolarisation, des soins de santé ou l'augmentation des prix des matières premières, car en cas de crise, ce sont bien souvent les filles qui sont sacrifiées au bénéfice des garçons¹⁹. De plus, les femmes étant traditionnellement chargées de tous les services liés aux soins, la réduction des budgets affectés aux services publics a eu pour effet d'ajouter ce travail invisible et non-rémunéré aux tâches qu'elles effectuaient déjà. Les féministes à l'origine des travaux dénonçant les effets négatifs des projets sur les femmes ont effectué une pression importante au niveau international, et le thème a ensuite été porté par une grande organisation : les Nations-Unies.

Depuis plus de 30 ans, les Nations-Unies ont joué un rôle incontestable dans la mise en lumière de la question féminine dans les processus de développement²⁰. Le Fonds de Développement des Nations-Unies pour la Femme (UNIFEM), créé en 1976, se consacre uniquement à la question des femmes, prioritairement dans les pays en développement, et s'est attaqué aux violences faites aux femmes, inscrivant cette question d'ordre privé dans des débats publics. Le Fonds des Nations-Unies pour la Population (FNUAP), s'il n'est pas uniquement orienté vers les femmes, a, au travers des politiques de natalités, revendiqué le droit des femmes à maîtriser leur procréation, droit qui reste loin d'être consensuel.

¹⁶ VERSCHUUR Christine, « Quel genre ? Résistances et mésententes autour du mot « genre » dans le développement », *Revue Tiers Monde* 4/2009 (n° 200), p. 785-803

¹⁷ BOSERUP Ester, *Women's role in Economic Development*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1970

¹⁸ BESSIS Sophie, « La féminisation de la pauvreté » in *Femmes du Sud, chefs de famille* (dir. Jeanne Basilliat), Karthala, 1996, pp.49-57

¹⁹ PARISH, W., WILLIS, R., "Daughters, education, and family budgets: Taiwan experiences", *Journal of Human Resources*, 28 (4), 1993, pp.863-898

²⁰ BESSIS Sophie, « L'approche genre et les organisations internationales, du discours à l'action », *Colloque Genre, population et développement en Afrique*, Abidjan, 2011

L'ONU a également participé à l'intégration des questions féminines et de genre à travers un cycle de conférences s'interrogeant sur la place des femmes dans le développement. La première conférence à Mexico, en 1975, a mis en lumière la discrimination subie par toutes les femmes et a promu l'égalité entre les sexes. Le rapport qui en est issu affirme que « le développement total de n'importe quel pays requiert la participation maximale des femmes comme des hommes dans tous les domaines : la sous-utilisation du potentiel d'environ la moitié de la population est un sérieux obstacle au développement économique et social²¹ ». L'idée selon laquelle les femmes doivent participer au développement deviendra à partir de ce moment-là incontestable. S'ensuivra la Décennie des Nations-Unies pour la femme, durant laquelle sera adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies la Convention sur l'Élimination de toute Discrimination À l'Égard des Femmes (CEDAW en anglais), qui sera par la suite ratifiée par 187 Etats²². En 1980, la conférence de Copenhague souligne les écarts entre les droits théoriques des femmes – notamment garantis par le CEDAW- et leurs droits réels. Des efforts politiques sont demandés aux Etats participants, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé.

Cette période coïncide avec la volonté d'intégrer les femmes dans le processus de développement. La porte d'entrée utilisée est l'égalité sur le marché de l'emploi, grâce à des projets dont les bénéficiaires sont exclusivement des femmes, et qui ont pour objectifs l'augmentation de leur productivité économique ainsi que le renforcement de leurs compétences au sein de leur foyer. Cette approche « intégration des femmes dans le développement » vise les inégalités homme-femme au niveau de l'emploi et part du principe selon lequel les femmes apportent une contribution indispensable et non reconnue à la croissance économique²³. Cependant, elle a fait débat au sein des féministes. Trois principales critiques peuvent être soulignées. La première concernait l'essentialisme de l'approche, qui n'intègre pas différentes variables sociales, et donc parle de « la » femme, sans distinction d'âge, de classe sociale ou d'origine. Ensuite, la focalisation sur l'emploi avait tendance à masquer les problèmes plus profonds et faisait subir aux femmes des doubles ou triples journées de travail. Comme nous l'avons vu, elles cumulent travail productif, reproductif et social, et les projets avaient tendance à s'appuyer sur ces différentes fonctions. Enfin, les féministes soulevaient une la méconnaissance du rôle de l'Etat et des politiques publiques dans la (re)production des inégalités. En effet, l'accent mis sur le travail impliquait que si les femmes arrivaient à avoir un salaire égal aux hommes, leur statut le serait également. Or, la structure de la société est construite autour des asymétries de genre.

²¹ Nations-Unies, *Report of the World Conference of the International Women's Year*, Mexico City, 19 Juin-2 juillet 1976, p.5

²² Nations-Unies (Assemblée Générale), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, New York, 1979

²³ ALLELY D. et al., *Eau, genre et développement durable*, Editions du GRET, mars 2002

b. *L'approche « Genre et développement » : transnationalisation d'un outil de rééquilibrage des rapports sociaux de sexe*

En 1985, la conférence de Nairobi marque un tournant, car les critiques des féministes sur l'approche « intégration des femmes dans le développement » se font entendre, et le bilan de la Décennie des Nations-Unies pour les femmes est très décevant²⁴. Seule l'élite des femmes avait profité de l'amélioration de leur statut, et ce phénomène se trouvait au mieux marginal dans les pays en développement. Il devient évident que la participation des femmes est cruciale non seulement pour les « problèmes de femmes » mais aussi pour l'ensemble de la société, et que leur participation doit toucher l'ensemble des domaines – et non plus ceux qui leur étaient traditionnellement attribués, comme la santé. Ce processus se concrétise avec la conférence de Pékin en 1995, qui lance l'envoi de la nouvelle approche « Genre et Développement », qui prévoit d'équilibrer les rapports sociaux de sexe. L'intégration du genre vise à réduire les inégalités observées, en étudiant les rapports sociaux de sexe dans les sociétés d'intervention et en offrant aux hommes et aux femmes les mêmes opportunités et le même accès aux ressources. Il existe trois grilles principales qui analysent cette approche : le « department of planning unit », l'approche de l'économie libérale et l'approche en type de relation sociale²⁵.

L'approche « Department of planning unit » est la plus courante aujourd'hui. Cette approche pragmatique se veut orientée vers l'opérationnel et s'appuie sur la distinction de Moser des trois rôles joués par les femmes. Dans son article sur la planification genrée dans les pays en développement, Caroline Moser met en avant le décalage entre les besoins des femmes, liés à leurs différents rôles (producteur, reproducteur et social) et la réponse fournie par les projets de développement²⁶. Selon elle, la conception des projets devrait prendre en compte cette multiplicité d'activités afin de pouvoir aider les femmes des pays « du Sud ». Les organisations internationales et les ONG ont répondu à cette demande en créant des budgets genrés, ou en facilitant la garde d'enfants lors des réunions où les femmes doivent participer. La grille d'analyse « économie libérale » se base sur le ménage comme système d'allocation de ressources, qui, du fait de la socialisation, serait asymétrique. Ce cadre, appelé *Gender Roles Framework* ou *Harvard Analytical Framework*, analyse qui contrôle et qui a accès aux différentes ressources dans le ménage, afin de

²⁴ Nations-Unies [En ligne] Les quatre conférences mondiales sur les femmes, 1975-1995. Perspective historique, [Consulté le 28/09/2013], Disponible sur : <http://www.un.org/french/womenwatch/followup/beijing5/session/fond.html>

²⁵ *Quels acteurs pour quel développement?* (dir. FROGER Géraldine, MAINGUY Claire, BROTH Jean et GERARDIN Hubert), Karthala, 2005, Paris

²⁶ MOSER Caroline, « Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs », *World Development*, Vol. 17, No. 2.

favoriser une distribution équitable²⁷. Si ce cadre permet de penser les relations de genre, il est également un outil d'analyse préalable à la construction d'un projet. Enfin, l'approche en termes de relations sociales vient des féministes du Sud et se traduit principalement à travers des ONG militantes. Ce mouvement, largement latino-américain, reste minoritaire et se concentre sur des projets à plus petite échelle. Son objectif, plus politique, est de renforcer l'*empowerment* des femmes. Il est largement représenté par le réseau DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era²⁸). Ces féministes travaillent sur un processus lent d'autonomisation, de renforcement de l'estime de soi, de capacité à prendre des décisions par soi-même et de prise de pouvoir. La notion d'*empowerment* a été reprise par les grandes organisations, mais en lui ôtant sa notion subversive, comme nous allons l'analyser dans un second temps.

Ces trois approches vont être reprises par les grands bailleurs, comme par l'AFD par la suite. On peut parler ici d'un véritable mouvement de transnationalisation de la thématique « genre et développement » si on se base sur la définition de Keohane et Nye des relations transnationales comme « contacts, coalitions et interactions à travers les frontières étatiques non contrôlées par des organismes de politique étrangère centraux des gouvernements²⁹ ». En effet, le mouvement touche aujourd'hui tous les continents (USAID, Banque Asiatique de Développement, Union Européenne, AusAID, etc.) et n'est pas repris majoritairement par des gouvernements, mais par des organismes supranationaux ou par des mouvements féministes. Finalement, on va retrouver ces politiques de genre à travers des organismes étatiques, comme l'Agence Française de Développement, mais ce n'est pas eux qui l'ont initié à l'origine. Le concept de genre est compris par tous au niveau international, et il fait aujourd'hui partie du langage officiel des bailleurs. Sidney Tarrow distingue deux types de diffusion : spontanée, pour les mouvements repris par des individus et ciblée, lorsque ceux-ci sont mis en œuvre par des groupes constitués³⁰. Ici, la diffusion peut être qualifiée de ciblée, car si elle a débuté par des féministes (majoritairement latino-américaines), le mouvement a été repris par les Nations-Unies pour diffusion globale. Cette réappropriation du concept de genre ne s'est pas faite sans quelques modifications, dont la principale est la perte de sa qualité politique.

²⁷ OVERHOLT Catherine, ANDERSON Mary B., CLOUD Kathleen and AUSTIN James, *Gender Roles in Development Projects: A Case Book*, Kumarian Press, 1984, Connecticut

²⁸ DAWN [En ligne], About us [Consulté le 12 octobre 2013], Disponible sur. <http://dawnnet.org/about.php>

²⁹ NYE J.S. et KEOHANE R.O., *Transnational relations and world politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1972

³⁰ SOMMIER Isabelle, « 5. Diffusion et circulation des mouvements sociaux », in Éric Agrikoliansky *et al.*, *Penser les mouvements sociaux*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 111

c. La perte de la qualité politique du concept « genre »

Si à l'origine, Joan Scott a défini le genre comme un outil d'analyse des rapports de pouvoir³¹, ce concept a été repris très largement dans le domaine de la coopération, mais en ôtant la dimension de « pouvoir » et plus largement, de « politique ». Le genre est donc défini comme « la construction socioculturelle des rôles féminins et masculins et des relations entre les femmes et les hommes³² » par le PNUD. Si à travers cette définition, l'importance de la construction sociale sur les différents rôles assignés aux hommes et aux femmes est bien mise en valeur, la dimension de domination et de jeu de pouvoir est totalement mise de côté. C'est la raison pour laquelle l'emploi du genre est souvent qualifié d' « euphémisme acceptable qui adouci[t] le discours dur sur les droits et le pouvoir³³ ». On constate en effet que le terme de « genre » remplace très souvent les termes « femmes » ou « sexe », et que de nombreux projets étiquetés « genre » n'ont en réalité que des composantes « femmes ». C'est la raison pour laquelle même si les féministes ont été à l'origine de la diffusion du terme, elles lui préfèrent aujourd'hui celui de « rapport sociaux de sexe », qui transmet mieux la question de rapport de pouvoir. Au contraire, les personnes employant le terme de « genre » souhaitent conférer une certaine légitimité « scientifique » à leur propos en s'éloignant du terme de « féministe », ayant un aspect trop militant.

Le terme est également considéré comme un *fuzzword* par certains, c'est-à-dire qu'il serait délibérément vague et imprécis³⁴. En somme, le genre pourrait être qualifié d' « objet-frontière », au sens où l'entendent Star et Griesemer³⁵. En effet, les différents acteurs concernés ont tous un but commun, qui est l'égalité entre les hommes et les femmes : les chercheurs, les ONG, les féministes et les banques de développement. Le terme de « genre » crée un lien entre ces mondes variés, même si le sens derrière le mot n'est pas le même pour tous. Le genre est ici un format standard (« *standardized form* ») qui leur fournit un moyen de communication. La littérature sur le genre, qui était à l'origine écrite par des universitaires, s'est vue emparée par des acteurs institutionnels dans le monde du développement (Banque Mondiale, ONU, USAID) ainsi que par les ONG. L'AFD fait le pont entre les différents mondes, tant dans son organisation (départements des opérations et de la recherche, qui n'ont pas la même vision du genre) que dans l'organisation de conférences et de réunions invitant les ONG à donner leur position. Lors des réunions, il apparaît

³¹ SCOTT Joan, VARIKAS Eléni, « Genre : une catégorie utile d'analyse politique », *Les Cahiers du GRIF*, N°37-38, 1988, pp. 125-153

³² PNUD [En ligne] Approche genre [Consulté le 20.10.2013], Disponible sur : http://www.pnud.org.ma/guide/concepts_cadre_travail/con-concepts-integration.html

³³ CORNWALL Andrea, « Revisiting the “Gender Agenda” », *IDS Bulletin*, vol. 38, n° 2, 2007, pp. 69-78, Sussex

³⁴ VERSCHUUR Christine, « Quel genre ? Résistances et mésententes autour du mot « genre » dans le développement », *Revue Tiers Monde* 4/2009 (n° 200), p. 785-803

³⁵ STAR Susan L., GRIESEMER James R., « Institutional Ecology, « Translations » and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1909-39 », *Social Studies of Science*, Vol. 19, 1989, pp. 387-420

clairement que le sens donné au mot « genre » n'est pas le même pour les différentes parties. Une réunion avec la division SAN et l'ONG Equilibres&Populations est représentative de la fracture entre les ONG et les agents AFD³⁶ : un agent est persuadé de « faire déjà beaucoup de genre », car la division s'occupe de la santé maternelle et du planning familial. Ce à quoi une personne de l'ONG tente de lui faire comprendre que ce qu'il mentionne ne relève pas du domaine « genre et santé », mais bien « femmes et santé », et plus encore, que se concentrer sur la santé renforce les stéréotypes de genre. Afin de convaincre la personne de la division, la directrice de SAN a soutenu les représentants de l'ONG. Malgré une assez longue discussion, les différentes parties n'ont pas réussi à trouver un terrain d'entente.

Se pose la question du statut de la directrice de division santé qui avait initié la rencontre, qui pourrait être considérée comme un courtier. Mais selon la définition de Marie Roué du « courtier » dans le cadre des organismes de développement, il apparaît comme un « intermédiaire influent, que les clients croient capable d'influencer le vrai patron, celui qui contrôle les faveurs. S'il ne manipule pas à son profit et se contente de transmettre valeurs ou prestations, il peut être qualifié de « go-between », simple *intermédiaire* »³⁷. Le terme de « courtier » ne s'applique donc pas à cette personne ni aux autres militantes de la cause « genre » au sein de l'AFD, qui sont plus des intermédiaires entre l'Agence et les autres organismes qui travailleront sur le genre (nous verrons que c'est le cas en particulier de la DPO), ou encore des « moteurs » individuels, et qui, à leur échelle, font avancer le thème. Ces personnes vont avoir plusieurs arguments afin de convaincre les autres de les suivre dans leur « cause », qui peuvent rentrer dans deux catégories : les droits et l'efficacité.

2. L'instrumentalisation du genre : l'argument des droits de l'homme versus l'efficacité économique

La Banque Mondiale, dans son rapport sur le Développement Mondial de 2012, souligne la pertinence des actions visant l'égalité hommes-femmes en abordant deux axes³⁸. Le genre est d'abord vu comme un objectif politique de mise en œuvre des droits fondamentaux, car selon le rapport, il est impossible de prétendre au développement en ignorant la moitié de la planète. Mais en plus d'une vision en termes de droits, il est rappelé que pour un développement efficace, la perspective de genre doit être intégrée dans les projets, les programmes et les politiques publiques.

³⁶ Réunion du 27.06.2013: Discussion autour de la feuille de route de SAN pour le CIT genre, en la présence de l'ONG Equilibres&Populations, et de membres de la division

³⁷ ROUÉ Marie, « ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris. Une alliance contre nature pour sauvegarder la nature? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003/4 n° 178, p. 679-687

³⁸ Banque Mondiale, *Gender Equality and Development*, 2012

Dans ce second argument, le genre est vu comme un moyen pour le développement. Ce document illustre parfaitement les tensions entre les justifications avancées pour pratiquer le genre. Cette double-justification se retrouve d'ailleurs à l'AFD.

a. Une justification au nom des droits de l'Homme

La justification première lorsque le genre est abordé est la question des droits de l'homme. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe [...] ou de toute autre situation³⁹ ». Ce texte fondateur établit pour la première fois de façon officielle l'égalité entre les hommes et les femmes au niveau international, et va être utilisé comme base pour justifier les actions en faveur des femmes, historiquement discriminées. La CEDAW va également être un instrument permettant de défendre la position de l'égalité de genre. La France ayant ratifié ces deux conventions, les documents de l'AFD et du MAE traitant du genre se basent tous sur ces traités internationaux. La justification par les droits est celle qui est couramment utilisée par les ONG, comme Care, qui se prémunit contre l'instrumentalisation de la thématique « genre » : « CARE reconnaît que la lutte contre l'inégalité de genres et l'*empowerment* des femmes peuvent être des stratégies efficaces pour réduire la pauvreté. Cependant, ce n'est pas la seule raison qui a conduit Care à se concentrer sur la question. Leur travail est lié à un engagement ferme, destiné à faciliter la réalisation des droits des femmes comme une fin en soi. Ils dénoncent une approche instrumentaliste qui compromet l'intégrité et la crédibilité de Care en faveur de la défense des droits des femmes et l'égalité des genres⁴⁰ ». L'approche par les droits est résolument féministe : l'objectif ultime est l'égalité entre les sexes, et cela doit passer par une reconnaissance par les droits. Cette volonté pour des droits égaux remonte aux prémices du féminisme, où les militantes se battaient pour le droit de vote. Aujourd'hui, les féministes continuent de revendiquer une meilleure prise en compte de leurs droits, et cela se traduit notamment par une reconnaissance de leur rôle dans le processus de développement. Elles se sentent donc « instrumentalisées » pour reprendre l'approche de Care, par des bailleurs qui n'entendent pas l'égalité homme-femme uniquement comme un but.

Les politiques de développement constituent un moyen d'atteindre cette égalité. En effet, des politiques de lutte contre la pauvreté améliorent la vie des populations, mais encore plus celles des femmes et des filles, car ce sont bien elles qui sont discriminées dans des situations où il faut faire des choix. Esther Duflo note que le développement peut jouer un rôle majeur dans la diminution

³⁹ Nations-Unies (Assemblée générale), *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Paris 1948

⁴⁰ CARE, *Note explicative sur l'approche genre de CARE*, Juillet 2012

des inégalités homme-femme, même sans agir dans cet objectif spécifique⁴¹. Le développement économique s'accompagnant le plus souvent d'une diminution du taux de fécondité, il en résulte dans la plupart des pays une diminution des inégalités de genre, qui passe notamment par une plus grande participation des femmes à la vie économique. De plus, dans certains cas, le développement permet d'alléger la charge de travail des femmes et par conséquent d'accéder à des activités rémunérées. En Afrique du Sud par exemple, l'électrification en zone rurale s'est traduite par une augmentation de 9.5% de l'emploi féminin (sans diminution du travail des hommes)⁴². L'auteur l'explique par une diminution du temps alloué au travail domestique et donc la possibilité pour les femmes de démarrer des micro-entreprises. D'autres exemples illustrent les effets du développement économique sur la réduction des inégalités homme-femme, uniquement par le biais d'une réduction de la pauvreté. Cependant, ce lien n'est pas automatique et des contre-exemples montrent que la modernisation, qui va souvent de pair avec la croissance d'un pays, peut être néfaste pour les femmes, comme en Chine où le nombre de naissances de garçons par rapport à celui des filles a été beaucoup plus élevé dans les années 70 (en raison d'un recours plus systématique aux échographes). Le développement économique, ou l'augmentation du revenu par tête n'est pas une condition suffisante pour qu'il y ait réduction des inégalités de genre. La croissance économique ne supprime notamment pas les inégalités d'accès (aux ressources et aux différents types de capitaux). Dans plusieurs pays à fort revenu moyen par habitant, des inégalités de genre persistent (c'est le cas notamment des pays à rente pétrolière, comme l'Arabie Saoudite par exemple). On voit donc que le développement à lui seul ne suffit pas pour éliminer les inégalités, des changements législatifs ainsi que des interventions visant spécifiquement les femmes et les rapports sociaux de sexe sont nécessaires.

Les politiques de développement seules ne sont pas suffisantes pour parvenir à l'égalité. Afin de convaincre les personnes qui travaillent sur les projets, mise à part la question du droit, c'est l'amélioration l'efficacité de leur travail par la prise en compte du genre qui est soulignée.

b. L'argument de l'efficacité pour promouvoir l' « outil » genre

Un argument plus pragmatique est utilisé par les bailleurs de fonds pour convaincre du bien-fondé de l'égalité de genre : la croissance. En effet, leur objectif premier étant de promouvoir le développement économique et de réduire la pauvreté dans les pays d'intervention, la question du

⁴¹ DUFLO Esther, « Women Empowerment and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, 2012, 50(4), 1051-1079

⁴² DINKELMAN Taryn, « The Effects of Rural Electrification on Employment: New evidence from South Africa », *American Economic Review*, December 2011, Vol. 101 (7)

genre est présentée comme un moyen de parvenir à ses fins, car, comme la littérature le montre, il existe un lien fort entre ces deux notions.

Diminuer les inégalités de genre aurait un impact significatif sur le développement et la croissance. Plusieurs études réalisées au niveau macroéconomique montrent que davantage d'égalité en matière d'accès à l'éducation, à la santé, aux ressources financières et aux opportunités économiques contribue indéniablement à la croissance⁴³. Des recherches sur la productivité agricole en Afrique montrent que réduire les inégalités de genre pourrait augmenter de manière significative les rendements agricoles. Par exemple, donner aux femmes agricultrices du Kenya le même niveau d'intrants agricoles et d'éducation que les hommes augmenterait la productivité des agriculteurs de plus de 50%. De la même façon, des recherches sur les inégalités sur le marché du travail ont montré qu'éliminer la discrimination de genre sur les emplois pourrait non seulement augmenter les revenus des femmes, mais également le Revenu National Brut (RNB). En Amérique Latine, cela représenterait 50% de salaire en plus pour les femmes et 5% d'augmentation du RNB⁴⁴. Ces inégalités ne touchent pas que les pays du Sud, car selon le dernier rapport de l'OCDE sur les inégalités homme-femme, si les pays de l'OCDE éliminaient complètement les inégalités hommes-femmes pour ce qui est du taux d'activité d'ici 2030, leur PIB progresserait de 12 %⁴⁵.

Cet argument est utilisé pour convaincre les personnes qui ne croiraient pas à la nécessité de l'égalité hommes-femmes en soi. « Faire du genre » serait donc un moyen et non une fin, ce qui va à l'encontre de l'état d'esprit des féministes qui militent pour une égalité par conviction. La Banque Mondiale qualifie le genre de « *smart economics* »⁴⁶ : impliquer les femmes dans les économies en transition démographique mène à plus de productivité et de compétitivité, et elles vont ainsi pouvoir investir dans la génération suivante. Encore une fois, les femmes sont vues comme un vecteur de développement plutôt que comme des bénéficiaires finaux.

Ceci rejoint la vision fonctionnelle des femmes par les grandes institutions de coopération internationale. Ces dernières voient les femmes comme de « bons pauvres », qui travaillent pour leur famille et qui sont donc un moteur du développement. Les éduquer permettrait à la fois de diminuer les taux de fécondité mais serait aussi un bon investissement car les femmes sauraient mieux s'occuper de leurs enfants, faisant baisser les taux de mortalité infantiles. De plus, en aidant les femmes à se prendre en charge seules, cela permet à l'Etat de se retirer et de réduire ses coûts. Elles ne sont pas vues comme des individus à émanciper mais plus comme des vecteurs d'un meilleur développement et de la croissance. L'engouement pour la micro-finance est révélateur de

⁴³ OCDE, *Closing the Gender Gap: Act Now*, OCDE Publishing, 2012

⁴⁴ Nations-Unies, *Gender Mainstreaming. An overview*, New-York, 2002

⁴⁵ OCDE, *Closing the Gender Gap: Act Now*, OCDE Publishing, 2012

⁴⁶ Banque Mondiale, *Gender Equality and Development*, 2012, p.xiii

ce phénomène. Les femmes forment 80% de la clientèle des instituts de micro-finance, car elles sont perçues comme des personnes responsables de leur famille. En théorie, elles ne dépensent pas leur argent pour leurs besoins personnels – contrairement aux hommes- et vont investir dans le bien-être de leur famille avant tout. Cette vision stéréotypée a été contredite par des études, notamment d'Esther Duflo, qui montre que les femmes ne gèrent pas forcément mieux leur micro-prêt que les hommes⁴⁷. Dans son article sur une évaluation randomisée de l'institut de microfinance Spandana, qui ne prête de l'argent qu'aux femmes, elle montre que les microcrédits, même s'ils sont gérés par des femmes, n'ont aucun impact sur l'éducation, la santé du ménage ou l'*empowerment* des femmes.

L'argument de l'importance de l'intégration des femmes dans le développement est encore plus fort pour l'intégration du rôle des femmes dans les projets.

c. Le genre comme instrument d'efficacité des projets

S'il n'existe pas de théorie validant de façon globale la pertinence du genre dans les projets, de nombreux argumentaires vont dans ce sens et des études au cas par cas prouvent les méfaits de la non-prise en compte du genre dans un projet de développement. L'exemple le plus parlant est tiré d'un manuel de formation du *Centre for Development and Population Activities* (CEDPA) sur le genre et le développement⁴⁸. Ce projet, qui soutient l'élevage des buffles au Népal, avait pour objectifs principaux d'améliorer la situation nutritionnelle des enfants grâce au lait des bufflonnes, de scolariser plus d'enfants grâce aux revenus tirés de la vente d'une partie du lait, et de façon générale, d'améliorer le niveau de vie de la communauté. Un an après la réalisation du projet, l'évaluation fait état d'une aggravation de la situation nutritionnelle des enfants ainsi que la baisse de la scolarisation des filles. Autrement dit, le projet a eu des résultats contraires à ceux attendus. Comment cela s'explique-t-il ? Dans cette communauté, il revenait aux femmes d'élever le bétail, et donc aussi les nouveaux buffles : le projet a eu pour effet d'augmenter la charge de travail des femmes. Ensuite, bien que ce soient les femmes qui élèvent les buffles, ce sont les hommes qui vendent le lait pour obtenir des revenus. Les hommes ont ainsi tiré profit de la valeur monétaire et en ont prélevé de plus en plus pour le vendre et non pour le donner aux enfants, dont la situation nutritionnelle s'est aggravée. Enfin, les hommes ont utilisé une partie de ces nouveaux revenus pour envoyer leurs fils dans de meilleures écoles, qui coûtaient plus cher. Les filles restaient au foyer pour aider leur mère à s'acquitter du travail supplémentaire entraîné par l'élevage des buffles.

⁴⁷ DUFLO Esther, BANEJEE Abjihit, GLENNERSTER Rachel, KINNAN, Cynthia G., « The Miracle of Microfinance ? Evidence from a randomized Evaluation », *NBER Working Paper Series*, May 2013

⁴⁸ The Centre for Development and Population Activities, *Genre et Développement, Série de manuels de formation CEDPA*, Volume III, Washington DC, 1997

Ce projet est un exemple parmi d'autres qui montre que penser le genre est une étape nécessaire dans la mise en œuvre d'un projet si l'on veut qu'il atteigne ses objectifs.

Afin de convaincre les personnes les plus sceptiques, l'argument qui est diffusé est donc celui de l'importance du genre dans la réussite des projets. Mais ceci crée des scissions au sein des défenseurs du genre à l'AFD : une personne a même déclaré qu'elle ne travaillerait pas sur la question du genre si celui-ci était justifié par des raisonnements économiques⁴⁹. Cette instrumentalisation est mal vécue par certaines personnes qui estiment que cela bafoue leur éthique. Dans la note d'orientation opérationnelle « L'AFD et la prise en compte du genre » de 2001, cette double-justification est mise en avant : « L'objectif de la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes dans le cadre d'une approche genre est au cœur de la problématique du développement durable dans la mesure où tous les êtres humains sont considérés à la fois comme bénéficiaires ultimes du développement -ce qui suppose que les politiques, programmes ou projets répondent aux besoins des hommes comme à ceux des femmes- mais aussi comme facteur du développement économique -ce qui conduit à mettre l'accent sur la valorisation de ce capital humain, là aussi celui des femmes comme celui des hommes⁵⁰ ». On peut également retrouver cette justification dans la stratégie « genre et développement » du MAE, ou les guides méthodologiques de l'AFD. Cependant, dans un premier temps, ce double-argument n'a pas eu de grandes répercussions à l'AFD, où sur quinze ans, l'intégration du genre s'est faite de manière très ponctuelle.

B. Des actions « genre » très dépendantes du contexte politique

Afin de comprendre pourquoi le genre met du temps à s'ancrer et comment expliquer la mise en place d'une stratégie uniquement en 2013, nous analyserons dans un premier temps le lent décollage de la thématique à l'AFD, puis les différents éléments qui concourent à sa mise en avant aujourd'hui.

1. **Historique de la prise en compte du genre par l'AFD : des initiatives isolées**

Jusqu'à la demande du ministre Canfin, plusieurs initiatives ont été lancées à l'AFD, mais aucune action n'a été diffusée à l'ensemble du groupe.

a. *L'arrivée d'une spécialiste en genre*

La genèse du genre à l'AFD remonte à 1997, où Geneviève Verdelhan-Cayre est devenue responsable des questions de genre à l'AFD. Selon Claire Martin, son poste aurait créé suite à la

⁴⁹ Réunion du 23.05.2013 : premier entretien sur le genre avec le département Méditerranée.

⁵⁰ AFD, *L'AFD & la prise en compte du genre*, Note d'orientation opérationnelle, janvier 2001

revue par les pairs de l'OCDE 1997, qui pointait pour la première fois un sérieux retard de la France sur les questions de genre⁵¹. Ce poste, situé dans le département de la stratégie, a donné lieu à plusieurs chantiers : des expériences-pilotes sur l'intégration du genre dans différents projets, des formations, la création d'un groupe de travail « genre » à l'AFD et enfin une note d'orientation opérationnelle sur « L'AFD et la prise en compte du genre ».

Rapidement, Geneviève Verdelhan-Cayre a lancé une expérience-pilote pour intégrer le genre dans différents projets. Les projets sélectionnés couvrent neuf pays, dont sept se situent en Afrique de l'Ouest (Ghana, Niger, Guinée, Bénin, Mali, Togo et Tchad), un au Mozambique et le dernier au Cambodge. Les thèmes abordés touchent à des secteurs divers, mais –fait qu'il est important de souligner- aucun projet ne concerne les secteurs de la santé ou de l'éducation, traditionnellement associés à la question du genre. Entre autres, deux projets s'intéressent à l'hydraulique villageoise, un autre au crédit, et un quatrième se penche sur la réhabilitation des marchés urbains. Une de ses études, sur l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon en Guinée, a été évaluée par la division « Evaluation et capitalisation » de l'AFD. Cette évaluation ne fait pas état d'une quelconque prise en compte du genre, et ne s'intéresse pas à la thématique, pourtant incorporée dès l'élaboration du projet. Plus encore, le rapport de 79 pages ne mentionne pas une seule fois les mots « genre » ou « femme »⁵². Autrement dit, la réflexion qui avait été effectuée en amont n'a pas réussi à atteindre la phase finale de l'évaluation. Malheureusement, nous ne disposons pas des autres rapports d'évaluations, qui n'ont pas été effectuées au sein de l'Agence mais ont été décentralisées. Ces évaluations sont trop anciennes pour que les compte-rendu soient encore accessibles. Le bilan de ces études-pilotes, bien que très incomplet, n'est donc pas positif.

De plus, un travail a été effectué autour du Système d'Information Opérationnel (SIOP), une base qui sert à assurer la gestion opérationnelle et le pilotage des projets AFD. A l'époque de Geneviève Verdelhan-Cayre, cet outil s'appelait Workflow et à l'intérieur de celui-ci, ainsi que dans les notes d'instruction de projet, une rubrique « égalité homme-femme » a été ajoutée. Aujourd'hui, cette appellation a été remplacée par le terme « genre » dans le SIOP, mais aucun projet ne rentre dans cette catégorie, du fait d'une mauvaise indexation.

La note d'orientation opérationnelle date de janvier 2001⁵³. Après un panorama sur le genre dans le contexte international, sont présentées les conclusions de consultantes extérieures sur la prise en compte du genre à l'AFD jusqu'à 2001. Elles pointent des problèmes qui dépassent la

⁵¹ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013

⁵² Division Evaluation et capitalisation (AFD), « Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée : 15 ans d'accompagnement », Edition Ex Post, n°32, août 2010

⁵³ Annexe 9 : Verdelhan-Cayre Geneviève, « L'AFD et la prise en compte du genre », Note opérationnelle, Janvier 2001

question du genre. En effet, selon elles, « l’instruction des projets est dominée par une logique économique et financière qui laisse peu de place à l’analyse socio-économique et donc à l’analyse de genre⁵⁴ ». La difficulté se situe également dans le suivi des impacts et des bénéficiaires. Sont aussi pointées la « culture institutionnelle » de l’AFD, celle des partenaires et des pays d’intervention, qui feraient barrage à une bonne prise en compte du genre. Cependant, aucune précision ne vient étayer ces informations. Suite à ces constatations, sont décrites différentes démarches à effectuer pour améliorer le travail de l’AFD dans ce domaine, qui concernent le déroulement de l’instruction, la mise en œuvre des projets et leur contenu. Les recommandations faites ont soit été effectuées (la mise en place d’une capacité d’appui aux opérationnels comme cela été déjà fait pour l’environnement) soit sont reprises dans la nouvelle stratégie (mainstreaming, continuer les formations) soit ne sont toujours pas envisagées (méthodologie d’évaluation et de mesure d’impact des projets). Pour résumer, peu de choses ont été effectuées en douze ans, et cela s’explique sans doute par le fait que cette note n’a jamais été validée par la Direction Générale⁵⁵.

Une note de méthodologie « Genre et marché » a été rédigée pour un projet de réhabilitation du marché central de Phnom Penh de 2003. Cette note comportait des recommandations pour l’intégration du genre aux différentes étapes du projet, et également des indicateurs pour l’évaluation. Le rapport de l’évaluation décentralisée effectuée sur ce projet traite finalement peu de cette question, et réfute même la pertinence de la prise en compte du projet, la qualifiant de « secondaire ». Encore une fois, malgré des efforts effectués en amont, la question du genre n’était encore pas assez intégrée par le reste des personnes travaillant sur le projet pour que l’intégration soit efficace.

Globalement, malgré de nombreux efforts dans le sens d’une meilleure prise en compte du genre, les résultats des actions entreprises par Geneviève Verdelhan-Cayre ont peu abouti. Cependant, il ne faut pas négliger tous les dialogues qui ont dû avoir lieu à cette époque et qui ont certainement permis à la thématique d’exister. A la fin de son travail, Geneviève Verdelhan-Cayre a également commencé à travailler sur la thématique « genre et eau », qui sera largement reprise par Claire Martin.

54 Annexe 9 : Verdelhan-Cayre Geneviève, « L’AFD et la prise en compte du genre », Note opérationnelle, Janvier 2001, p. LI

55 Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013

b. L'échec de la thématique « genre » transversale à l'AFD

En 2003 est engagée Claire Martin, sociologue qui avait déjà travaillé sur les thématiques « genre et développement ». Sa mission est double : elle est chargée à la fois de participer aux activités institutionnelles françaises et internationales et d'appuyer les activités opérationnelles⁵⁶.

Au niveau de la veille institutionnelle, Claire Martin est en charge de représenter l'AFD dans les différentes instances internationales et nationales traitant du genre et du développement. Parmi ces instances sont cités le réseau Genre en Action, Gendernet, qui est le réseau sur l'égalité de genre du Centre de développement de l'OCDE⁵⁷, le Forum Mondial de l'Eau, où un focus avait été établi sur « genre et eau », et enfin la journée de sensibilisation et de mobilisation « Egalité homme-femme, pour un changement durable », coordonné par Coordination Sud. L'AFD était à ce moment en contact avec la grande majorité des acteurs travaillant dans le domaine du genre et du développement : ONG, réseau de chercheurs et institutions internationales. Des travaux ont également été effectués avec l'Etat français à travers le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI). Une brochure intégrant les différents enjeux et définitions sur le Genre et le Développement a été réalisée conjointement entre les deux instituts. Cette brochure, à visée pédagogique, résume bien les questions auxquelles sont confrontés les agents AFD mais ne semble pas avoir été diffusée et appropriée par les agents AFD. En effet, personne ne l'a mentionnée à l'exception d' Claire Martin dans notre entretien, et lors des différentes réunions avec les agents, ils ne semblaient pas connaître la définition du genre, qui est explicite dans le dépliant. Ces missions étaient représentatives, et si elles ont permis à Claire Martin de nourrir sa réflexion sur la thématique « genre et développement », les rendus de ses travaux ne semblent pas avoir été diffusés et appropriés par les autres agents.

Concernant les travaux internes à l'AFD, le travail sur le genre a surtout été axé sur l'eau. Ceci peut s'expliquer par le parcours d' Claire Martin, qui travaillait auparavant sur cette question à pS-Eau, ce qui a par ailleurs été sa porte d'entrée pour son poste à l'AFD : « [...] c'était une de mes problématiques depuis de longues années, j'ai travaillé plus spécifiquement sur la thématique genre et eau, j'ai travaillé au pS-Eau avant, qui avait ouvert un programme genre et eau⁵⁸ ». Les travaux sur la thématique « genre et eau » ont été établis avec le MAE et le GRET. Un premier guide, intitulé « Eau, genre et développement durable » traite de questions assez générales sur l'expertise française en matière d'intégration du genre sur cette thématique⁵⁹. L'ouvrage, très complet, traite à la fois de la question du genre et du développement, des rôles sociaux et plus spécifiquement de la

⁵⁶ DABBOUS Claire, « Le genre à l'Agence française de développement. Présentation journée Genre Coordination Sud », 12 décembre 2006

⁵⁷ OCDE [En ligne], *Gender Equality and Development* [Consulté le 12 octobre 2013], Disponible sur : <http://www.oecd.org/dac/gender-development/>

⁵⁸ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013

⁵⁹ ALLELY D. et al., *Eau, genre et développement durable*, Editions du GRET, mars 2002

répartition des tâches et des statuts dans la gestion de l'eau. Par exemple, l'accent est mis sur les corvées d'eau, qui incombent aux femmes, même si ce ne sont pas forcément elles qui payent ou contrôlent les emplacements des fontaines. De plus, les systèmes d'adduction d'eau peuvent transférer la tâche des mères aux filles, car la tâche est rendue moins difficile.

Un second guide, « La prise en compte du genre dans les projets d'adduction d'eau potable en milieux rural et semi-urbain », est plus pratique⁶⁰. Le public visé était les chefs de projets et l'objectif était de répondre à questions qui se posaient sur le terrain sur : « comment faire du genre dans des projets eau et assainissement ? ». Ce guide s'est largement basé sur des projets AFD intégrant le genre. Il est expliqué que l'intégration d'une approche « genre » dans les projets eau et assainissement implique de veiller à ce que les besoins et intérêts des différents groupes sociaux soient pris en compte. Un des principaux moyens mis en valeur afin que les besoins des femmes soient aussi entendus est de mettre en place des équipes d'animation constituées d'un binôme homme-femme. Cette approche a été par exemple mise en place dans le projet « Eau potable et assainissement dans la région du Centre Nord » au Burkina Faso. Le guide donne explication que lors de l'élaboration du projet, l'analyse genrée a permis de réfléchir en amont aux rôles de chacun (qui a accès aux ressources et qui les contrôle ?) et d'éviter d'éventuels effets négatifs sur la situation des femmes. Le guide insiste sur ces distinctions, importantes, qui sont au cœur de la réussite des projets. Un autre projet d'eau et d'assainissement intégrant le genre mis en place par l'AFD a donné lieu à un documentaire. Dans ce documentaire, on voit les négociations entre la sociologue sur place et les villageois, et dans un second disque, un bonus revient sur le rôle des femmes dans la gestion de l'eau. A l'intérieur du documentaire, on voit que le fait d'amener l'eau n'a pas soulagé les femmes du village, car cela a substitué un travail par un autre : elles ne perdent plus de temps et d'énergie à aller chercher l'eau loin, mais elles doivent trouver un travail rémunéré pour la payer. En effet, dans le cadre de ce projet, les chefs de projets ont observé que si les maris payaient auparavant selon un système de cotisation, le paiement au volume à la borne-fontaine incombait aux épouses. Si les femmes ont l'accès, ce sont les hommes qui ont le contrôle depuis que l'eau est payante. Mais encore, l'installation de ces fontaines doit se faire après discussion avec des personnes représentant tous les membres du village, et pas uniquement les hommes. Si la tradition veut que ce soit eux qui prennent les décisions, ils ne sont pas les mieux placés pour discuter de l'emplacement des fontaines, qui seront utilisées par les femmes. Les intérêts des hommes et des femmes ne sont pas nécessairement les mêmes, c'est pour cette raison qu'il est nécessaire de prendre en compte les intérêts et le rôle économique de chacun, ainsi que les rapports de pouvoir. Le secteur de l'eau est donc très pertinent pour intégrer une analyse de genre, et si les démarches

⁶⁰ AFD, pS-Eau, *La prise en compte du genre dans les projets d'adduction d'eau potable en milieux rural et semi-urbain*, Guide méthodologique pS-Eau-AFD, novembre 2006

qui ont été effectuées ont semblé avoir des effets positifs, la méthodologie n'a pas été transmise aux autres divisions.

Concernant les autres domaines d'intervention de l'AFD, l'engagement est différent, plus diffus. A l'époque, le genre n'est pas une contrainte, et seuls deux modes de fonctionnement coexistaient. Dans un premier cas, Claire Martin, qui était présente aux comités d'orientation des projets, avait l'occasion d'interroger certains projets sur leur approche « genre » et d'en discuter avec les chefs de projets concernés. Ceci était possible à travers sa « [...] cellule qui, notamment, assurait le secrétariat des comités d'orientation des CDO, qui ont précédé les comités de financement. Donc [elle] avait, par ces comités, un accès à tous les projets qui étaient instruits, et c'est par là qu'[elle] faisai[t] des analyses d'impact des risques⁶¹ ». Sinon, les chefs de projets eux-mêmes allaient à la rencontre d' Claire Martin pour lui demander de l'aide lorsqu'ils rencontraient des difficultés. Comme elle le dit elle-même, il n'y avait rien de systématique, « c'était un peu au feeling ⁶² ». Concernant les domaines dont venaient les différents chefs de projet qui sollicitaient son aide, Claire Martin ne peut pas se rappeler avec précision lesquels étaient concernés, mais d'après elle : « c'était dans des domaines très divers, peut-être qu'il y avait moins l'énergie mais je me souviens de routes rurales, d'eau évidemment - santé, éducation pas tant que ça finalement-, plutôt infrastructures⁶³ ». Ceci peut signifier deux choses : soit les secteurs de développement humain n'avaient pas recours à elle parce qu'ils étaient déjà performants ou pensaient l'être, soit parce que malgré les a priori, ils ne sont pas plus intéressés par la question que les autres divisions. Nous verrons par la suite qu'ils pensaient l'être, mais que s'ils prenaient bien en compte les femmes, ils ne prenaient pas en compte le genre. Cette approche a duré jusqu'en 2007, où le poste genre a été supprimé. A ce moment-là, Claire Martin avait élargi son poste aux questions « de genre et sociales » et quand son poste a été supprimé, le genre a fini par être englobé dans le social, sans avoir de place spécifique.

De plus, la note d' Claire Martin sur « Etat des lieux sur l'intégration du genre dans les documents stratégiques de l'AFD ⁶⁴ » dénote d'une très faible intégration du thème dans ces documents. Quand les femmes sont mentionnées, c'est principalement comme groupe vulnérable, avec les enfants et les pauvres. Pourquoi est-ce que le genre n'a pas réussi à s'ancrer ? Il semble qu'il n'y ait pas qu'une seule réponse à cette question. Tout d'abord, Claire Martin – mis à part le moment où elle a été assistée par une stagiaire – était seule pour gérer le genre dans l'ensemble de l'institution. Elle explique qu'aucune formation n'a été mise en place en parallèle de son travail. Il paraît assez évident qu'elle ne pouvait pas à elle seule intégrer le genre dans tous les projets menés

⁶¹ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013, p. XIV

⁶² Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013, p. XIV

⁶³ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013, p. XVII

⁶⁴ DABBOUS Claire (AFD), *Etat des lieux sur l'intégration du genre dans les documents stratégiques de l'AFD*, 2006

à l'AFD. Un autre argument avancé par Pierre Faure est que le positionnement d' Claire Martin lui empêchait d'être efficace⁶⁵. En effet, la référente genre se trouvait dans la direction de la stratégie, mais devait être en lien avec les opérationnels, et répondre à leurs questions techniques. Ceci posait un problème de communication entre les différentes parties, qui n'attendaient pas les mêmes choses. Enfin, l'argument qui revient le plus souvent pour justifier l'échec de l'implémentation du genre est l'absence de contrainte venant de la direction générale. Comme le dit Pierre Faure, l'AFD « n'est pas une institution complètement folle, elle ne va pas se rajouter des charges de travail toute seule⁶⁶ ».

Par la suite, c'est Pierre Faure, qui était dans la division Appui Environnemental et Social, qui a été chargé du suivi du genre. Son rôle n'était pas de traiter spécifiquement du genre, mais plus généralement des questions sociales et environnementales, ses deux spécialisations. Il n'a cependant pas de formation en genre. On peut analyser cette période comme un moyen ne pas supprimer le genre, mais sans en faire une priorité. N'ayant pas de moyens consacrés au genre, l'appui de Pierre Faure a été diffus, et selon lui, son travail était plutôt un plaidoyer pour convaincre les agents de la pertinence de l'approche genre : « Pendant deux ans, j'ai exclusivement fait du plaidoyer⁶⁷ ». Mais aucun projet ou action intégrant le genre à l'AFD n'a été mis en place par AES. Pierre Faure est resté dans son rôle jusqu'à l'arrivée de Marie Dubois, comme nous allons le voir dans une seconde partie.

Si la présence d'un spécialiste du genre a eu du mal à faire avancer la thématique au sein de l'Agence – à l'exception de la division EAA, l'intégration de la Division du Partenariat avec les ONG a permis à la question d'être de nouveau posée.

c. L'impact des ONG sur le genre à l'AFD

La division du Partenariat avec les ONG (DPO) a été créée en janvier 2009, alors que Geneviève Verdelhan-Cayre et Claire Martin avaient déjà effectué des travaux sur le genre. L'approche de la division a été complètement différente, car ils sont en contact direct avec la société civile. Cette division est issue de la MAAIONG, une cellule du MAE, qui a par la suite été transférée à l'AFD. DPO reçoit des projets d'ONG, et décide lesquelles elle finance, en se basant sur différents critères.

Selon Camille Dupont, chef de projet dans la division, l'impulsion « genre » proviendrait des ONG spécialistes de la question : « Le genre a commencé par être abordé par des ONG

⁶⁵ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013

⁶⁶ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p. XLI

⁶⁷ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p. XLII

spécialistes ou de développement très ouvertes à la question du genre⁶⁸ ». Ces ONG ne s'intéressent qu'à cette question et sollicitent l'AFD pour faire le lien entre elles et les autres ONG de développement, qui ne sont pas nécessairement sensibilisées à la question du genre. Les ONG de développement qui s'intéressent au genre sont peu nombreuses : Enda, la Guilde européenne du RAID et Adéquations sont citées. Les deux seules à s'être dotées d'une stratégie genre sont des branches d'ONG américaines : Care et Plan. Ceci soulève une question qui sera creusée plus loin, et qui est la difficulté de l'implantation du genre en France. Néanmoins, les ONG de développement « classiques » ne sont pas selon elles plus avancées sur la question du genre que l'AFD. L'impulsion viendrait des petites ONG spécialistes, désireuses de former les plus grandes ONG, et l'AFD permettrait à la fois de les financer, mais aussi d'ouvrir le dialogue avec les ONG de développement qui n'intègrent pas le genre dans leurs projets. L'AFD avait seulement un rôle d'interlocuteur et d'intermédiaire entre ces deux types d'ONG. Aujourd'hui, très peu de projets sont notés 2 au critère CAD sur le genre (signifiant que le genre est le premier objectif des projets)⁶⁹. Ils sont au nombre de 8, ce qui correspond à 3% des projets financés par la DPO. Les projets notés 1 sont plus nombreux (38%), mais il est impossible de faire une comparaison avec les autres divisions, puisque la DPO est la seule division à faire une notation correcte de ses projets. Toutefois, il semble que ce chiffre est bien plus élevé que dans le reste de l'Agence. L'avancée de la DPO se traduit également par la formation de ses membres : ils sont les seuls à avoir suivi plusieurs formations sur le genre dans les projets de développement. Camille Dupont a déjà travaillé sur la question du droit des femmes auparavant, mais explique que c'est à la DPO qu'elle a saisi ce qu'était le genre et comment l'utiliser, à travers des formations qui lui ont été dispensées.

La division a tenté de convaincre le reste de l'AFD de se doter eux aussi d'une meilleure intégration du genre, car cela leur aurait permis de répondre à une critique qui leur était adressée de la part des ONG, qui ne comprenaient pas pourquoi elles devaient systématiquement prendre le genre en compte alors que cette intégration n'était pas effectuée au sein des autres projets financés par l'AFD : « [...] les ONG nous ont dit : « Mais on veut essayer de faire mieux sur le genre, mais DPO vous pesez aujourd'hui 40-50 millions, qu'en est-il pour le bilan de la prise en compte du genre pour les 7 milliards de l'AFD ? ». On nous a toujours posé cette question, et elles avaient raison de le faire⁷⁰ ».

En plus des projets financés par l'AFD, des appels à projets sont lancés à travers la FISONG [Facilité d'Innovation Sectorielle pour les ONG]. Cet instrument est né en 2007 et a pour objectif de financer des projets novateurs des ONG. Même s'il n'y a pas de FISONG genre, comme l'explique Camille Dupont, la DPO a facilité la prise en compte de celui-ci : « Mais ce n'est pas

⁶⁸ Annexe 2 : Entretien Camille Dupont, le 17.09.2013, p.IV

⁶⁹ Annexe 12 : « Projets en cours de cofinancement par la DPO classés en catégorie 2 du Marqueur Genre du CAD », AFD, 2013

⁷⁰ Annexe 2 : Entretien Camille Dupont, le 17.09.2013, p. IX

possible parce qu'une FISONG Genre n'aurait pas d'attache opérationnelle chez nous, elle doit correspondre à un secteur. Donc nous, à DPO, ce qu'on a proposé, et on s'est arrangé pour que ça soit concrétisé, c'est que toutes les FISONG, puisque ce sont des thématiques innovantes, sur des secteurs où les ONG ont un temps d'avance et interpellent l'AFD sur ces pratiques, devaient toutes progresser sur la prise en compte du genre. On a donc fait du genre un critère de sélection et d'analyse des FISONG. Et c'est vrai qu'à DPO, on a aidé à ce que cette promesse ne soit pas oubliée⁷¹ ».

Les appels à projets sont lancés par les secteurs opérationnels de l'AFD, et depuis 2010, la prise en compte du genre doit être systématique et transversale à l'ensemble des projets FISONG. En 2012, les deux thématiques sélectionnées ont été : « Environnement – Biodiversité et développement : partage des bénéfices de la biodiversité au profit des communautés villageoises » et « Eau et assainissement : Assainissement, gestion des déchets et hygiène ; mécanismes pérennes et compétences locales ». Afin d'appuyer l'intégration du genre, sur le barème de 120 points, 10 points concernent la prise en compte du genre (voir tableau ci-dessous). Un guide méthodologique de cinq pages a également été créé pour guider les ONG dans la prise en compte du genre dans leur projet⁷².

Intitulé	Pts	Seront évalués...
Pertinence du projet en termes d'innovation (30)		
Caractère innovant	10	L'existence d'un état des lieux rapide et l'argumentaire développé sur cette base pour justifier le caractère innovant
Evaluation ex-ante de l'innovation	20	Pertinence : réponse à des besoins présents et futurs Efficacité et efficience dans la réponse à ces besoins Acceptabilité et cohérence avec le contexte Durabilité / reproductibilité technique et économique Durabilité en termes de maîtrise possible par les acteurs locaux
Conduite du processus d'innovation (30)		
Processus d'innovation	10	La présentation de l'étape d'innovation soumise pour financement et son articulation avec ce qui a été fait en amont et ce qui est envisagé en aval. La clarté et la faisabilité du processus
Partenariats pour l'innovation	10	Les partenariats proposés et la démarche visant à les consolider et à favoriser l'appropriation de l'innovation, en vue de sa diffusion
Evaluation et capitalisation	10	Qualité des dispositions avancées pour l'évaluation des innovations, la capitalisation et la diffusion des acquis
Intégration locale du projet (20)		
Valorisation des ressources locales	10	Valorisation des savoirs, savoir-faire et compétences locales et nationales pour la mise au point de l'innovation
Cohérence / politiques publiques	10	La cohérence du processus d'innovation vis-à-vis du contexte institutionnel, des politiques publiques et sa capacité à les inspirer
Moyens mis en œuvre (40)		
Budget	10	L'adéquation entre les objectifs et les moyens, les justifications avancées, l'efficience
Capacités de l'ONG	10	Capacités à conduire un processus d'innovation et un dialogue

⁷¹ Annexe 2 : Entretien Camille Dupont, le 17.09.2013, p.V

⁷² AFD, *Le cofinancement des projets et programmes d'intérêt général*, 2012 (version actualisée)

		sectoriel avec l'AFD ou dispositions prévues pour les acquérir
Méthodologie	10	La méthodologie générale de mise en œuvre du projet
Genre	10	Contribution à la réduction des inégalités de droits entre les femmes et les hommes, à l'élimination des discriminations et des violences à l'égard des filles/femmes, ou la justification de l'absence d'impacts négatifs.

Source : Grille de notation des projets FISONG par l'AFD

Les ONG savent donc qu'elles vont être notées sur ce critère, qui représente 8% de leur note, ce qui les incite à se pencher sur la question. Mais cela a également des répercussions sur les agents AFD, qui doivent formuler les termes de référence en fonction, qui doivent se poser les bonnes questions, et qui reçoivent des propositions innovantes en la matière. Les résultats restent cependant contrastés. La FISONG de 2012 sur la biodiversité, selon la chef de projet, n'a pas réussi à ancrer le genre⁷³. Cela est dû à un manque de formation des ONG, qui n'ont pas su proposer une analyse pertinente du genre. Seules des solutions superficielles à la réduction des inégalités de genre ont été soumises, comme une attention particulière à la participation de femmes dans la communauté villageoise. En conséquence, les projets FISONG n'ont pas plus pris en compte le genre que les projets AFD, et cela n'a en rien modifié la routine de travail des agents. Il est intéressant de noter que l'intervention de personnes extérieures spécialisées dans le genre n'est pas toujours pertinente. Dans ce cas précis, des chercheuses de Genre en Action avait rédigé une note sur « genre et biodiversité », qui n'a pas été bien perçue, car ne correspondait pas aux attentes de l'AFD. L'échec se situe dans la mauvaise coordination des connaissances des agents AFD sur la biodiversité et leurs projets et de celles des chercheuses sur le genre et le développement.

En revanche, on constate des résultats plus prometteurs en 2013. Les thèmes FISONG qui ont été retenus sont : « Environnement – développement rural – Adaptation des techniques agricoles au changement climatique » ainsi qu'« Education et formation – Formation professionnelle par l'apprentissage en vue d'une insertion économique ». Il est difficile d'appréhender les résultats de la première FISONG, qui a changé de chargé de projet à plusieurs reprises, mais la FISONG concernant l'éducation est concluante. La chef de projet interrogée pense que la contrainte mise sur la prise en compte du genre est une nouveauté dans leur domaine, et que cela leur a permis de répondre spécifiquement à cette question et de pouvoir la valoriser, chose qui n'était pas faite avant⁷⁴. De plus, les projets proposés ont bien intégré la question du genre, en se posant la question des risques qui pourraient se présenter et en avançant des solutions pour les limiter. Un des projets porte sur la formation des jeunes filles déscolarisées et le développement d'unités de production gérées par des femmes. Un des risques identifiés du projet est la difficulté que les femmes bénéficiaires du projet pourraient trouver à concilier leurs responsabilités familiales avec une

⁷³ Annexe 8 : Entretien Johanna Sorel, 08.10.2013

⁷⁴ Annexe 3 : Entretien Laura Bonacieux, 17.09.2013 (conversation téléphonique)

participation régulière aux cours. L'ONG VIS, qui porte ce projet, propose de réduire ce risque en proposant aux femmes un service d'assistance aux femmes avec enfants pendant les cours.

Les ONG ont donc été un vecteur important dans la diffusion du genre à l'AFD, à travers des projets plus réduits, mais qui ont sensibilisé les personnes travaillant avec eux.

Le genre a finalement percé à travers le dialogue avec les ONG. Cependant, celles-ci effectuent un travail largement différent de celui de l'AFD, à travers des projets plus petits et plus proches des bénéficiaires. En quinze ans, très peu avait été fait pour faire avancer l'intégration du genre à l'AFD. Pourtant, aujourd'hui, une nouvelle stratégie se met en place. Comment expliquer l'arrivée de cette dernière ?

2. Un contexte favorable à une stratégie Genre et Développement

a. Le retard de la France sur les questions de genre

Si le concept de genre est bien intégré dans les pays anglo-saxons et hispanophones, le terme et le concept rencontrent encore beaucoup de réticence en France. Selon Eric Fassin, cela est le résultat de trois phénomènes convergents : l'universalisme républicain, le système universitaire et un contexte idéologique particulier⁷⁵.

La rhétorique de l'« universalisme républicain » a été largement employée dans les débats pour la parité, et on la retrouve dans les débats autour du genre. Cette logique d'unicité et d'égalité dans tous les domaines est compatible avec la défense d'un modèle national, qui serait à l'encontre d'un « communautarisme » américain, d'un particularisme qui ouvrirait la porte à beaucoup d'autres⁷⁶. La France, pays des Droits de l'Homme, revendique son exception, niant ainsi les différences et ne voulant pas avantager certaines « catégories » de populations par rapport à d'autres. Il serait donc impossible de faire une place pour les logiques minoritaires. En effet, il y a une contradiction inhérente entre l'approche française par les droits fondamentaux (et la loi supposée neutre) et l'approche genre, s'appuyant sur les différences afin de corriger des inégalités. Ainsi à l'AFD, un des arguments employés par les chefs de projets pour réfuter la pertinence du genre est que les projets sont faits à destination de toute une population, et qu'il paraîtrait injuste de discriminer certaines personnes. Les inégalités de base ne sont ici pas prises en compte. Cependant, les débats sur la parité politique, qui avaient rencontré à l'origine le même type de résistances, ont

⁷⁵ FASSIN Eric, « Le genre aux Etats-Unis et en France », intervention remaniée de son intervention au séminaire *Genre et génération* organisé à l'INJEP, septembre 2004

⁷⁶ BERENI Laure et LEPINARD Éléonore, « « Les femmes ne sont pas une catégorie » les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 2004/1 Vol. 54, p. 71-98

fini par déboucher sur une victoire des personnes en faveur de la parité. Cela est la preuve que les mentalités évoluent et que les changements sont possibles.

Les chercheurs ont un rôle important à jouer dans la diffusion de nouveaux concepts sociaux et politiques. Or, l'université française n'a pas su ou pu faire de place au concept de genre à son arrivée, dans les années 70. Jusqu'à très récemment, très peu de féministes avaient une carrière universitaire et le champ d'étude du genre français n'est en rien comparable à celui des Etats-Unis par exemple. Toujours selon Eric Fassin, cette absence est due au fonctionnement des institutions universitaires françaises, qui dépendent d'une demande d'Etat, menant à une rigidité du savoir universitaire, avec une grande difficulté pour les universités à établir de nouveaux diplômes. Dans le domaine du genre, cela est flagrant : si le sujet est traité depuis des années, il existe très peu de diplômes traitant uniquement du sujet (l'EHESS par exemple, à un Master « Genre, politique et sexualité »). Et plus précisément, la thématique « Genre et développement » n'est traitée que dans un seul Master en France, à Paris 7 Diderot, qui est très récent (2011)⁷⁷. C'est d'ailleurs la seule formation européenne traitant de ces deux sujets. Or, dans des institutions de développement comme l'AFD, des personnes formées sur ces sujets seraient indispensables. Mais comme la formation n'est pas proposée, les personnes qui travaillent sur le sujet sont soit non formées à la question, soit étrangères ou se sont formées sur le terrain, à partir d'expériences pratiques. Si le sujet continue d'être enseigné, on peut penser qu'il sera plus facile par la suite de trouver des personnes compétentes et donc que les politiques seront d'autant plus rapides et efficaces.

Le dernier argument évoqué par Eric Fassin est le contexte idéologique des années 1990, où le marxisme a été totalement discrédité. On abordait alors une période de « prudence politique » où les universitaires ont eu tendance à marquer une séparation entre le savant et le politique. Les questions féministes étaient alors pensées comme dangereuses et ont été écartées de la sphère universitaire. Là encore, les questions de l'engagement et du politique ne sont plus autant d'actualité, et la mise en place du ministère des droits témoignent bien de la volonté de ne pas laisser des discriminations, même privées, rester hors des réglementations.

Le contexte français, plus favorable, est renforcé par le contexte international, très favorable à la prise en compte du genre dans les politiques de développement.

⁷⁷ Master Sociologie et anthropologie : politique, culture et migrations, spécialité Recherche : Genre et développement, Paris Diderot.

b. La pression internationale

La France a pris de nombreux engagements internationaux en faveur de l'égalité homme-femme et pour les droits des femmes. L'AFD étant un agent au service de la France, elle se doit également d'honorer ses engagements en poursuivant une politique d'égalité dans ses programmes.

Tout d'abord, la France a ratifié en 1983 la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). En 1994, elle a adopté le Plan d'Action du Caire sur la population et le développement, puis le Plan d'action de Pékin, en 1995, lors de la conférence mondiale des femmes. D'autre part, comme nous l'avons vu plus tôt, l'ONU a largement participé à la diffusion du mouvement « Genre et développement » dans le monde. A la suite des conférences, ce sont les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000 qui ont continué à promouvoir une égalité de genre⁷⁸. Ces objectifs ont dessiné l'agenda international de tous les bailleurs et de beaucoup d'ONG. L'AFD s'est ralliée à ces nouveaux buts et a dû ajuster ses projets et budgets en conséquence.

L'objectif numéro trois est explicite : « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». Plus précisément, l'objectif vise une élimination des disparités dans les enseignements primaires et secondaires, voire à tous les niveaux si cela est possible. Aujourd'hui, la parité est atteinte au niveau mondial pour l'enseignement primaire (avec néanmoins l'Asie de l'Ouest et l'Afrique subsaharienne en retrait), mais des obstacles empêchent une parité au niveau secondaire. Les autres objectifs ne sont pas non plus sans lien avec la thématique « genre ». En effet, selon Coordination Sud, pour réaliser l'OMD 4, l'UE devrait reconnaître que les inégalités de genre sont un obstacle à l'accès aux soins de santé pour les filles et les femmes, et agir pour réduire ces obstacles en accordant une attention particulière aux droits des adolescentes et à la santé sexuelle et génésique⁷⁹. L'objectif 5, « Améliorer la santé maternelle » concerne également l'autonomisation des femmes puisqu'il est prévu de rendre l'accès à la médecine procréative universel. En diminuant les besoins non-satisfaits en matière de planning familial, on permet aux femmes d'être maîtresses de leur corps. En contrôlant le nombre d'enfants qu'elles souhaitent avoir et quand elles les souhaitent, les femmes ont un grand pouvoir de décision sur leur vie en général, et plus précisément concernant leurs études, leur partenaire et leur carrière. De plus, il apparaît difficile d'éliminer l'extrême pauvreté (objectif n°1) sans participer à l'amélioration du niveau de vie des femmes, qui représentent 70% des pauvres de la planète⁸⁰. Ce nombre élevé résulte en grande partie des discriminations que subissent les femmes tout au long de leur vie, et des programmes genrés sont

⁷⁸ Objectifs du Millénaire pour le Développement [En ligne], *Nations-Unies*, [Consulté le 17.10.2013], Disponible sur : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

⁷⁹ Coordination Sud, *Renforcer l'égalité femmes-hommes pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)*, mars 2010

⁸⁰ ONU WOMEN [En ligne] *Women, Poverty & Economics*, [Consulté le 16 juillet 2013], Disponible sur: http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics

nécessaires afin d'agir à la source des inégalités. Même si cela paraît moins évident, l'objectif 7, qui est de préserver l'environnement, se fera avec les femmes, car elles sont de grandes utilisatrices d'énergie (eau, bois de chauffe en particulier), et le dialogue doit se nouer avec elles⁸¹.

L'Union Européenne s'est dotée d'une « stratégie pour l'égalité des genres dans la politique de développement » en 2007⁸². Cette stratégie vise à « améliorer l'efficacité de l'intégration des questions liées à l'égalité des genres », ainsi qu'à « réorienter les actions spécifiques dans les pays partenaires pour favoriser l'émancipation des femmes ». Pour améliorer l'efficacité de l'intégration du genre, trois axes sont déployés. En premier lieu est soulignée l'importance du dialogue avec les pays partenaires. Ensuite, concernant la coopération au développement, la Commission Européenne propose de mettre en place des mécanismes de responsabilisation réciproque, d'utiliser des indicateurs de performance et de lier l'octroi de prêts/subventions à des indicateurs prenant en compte les inégalités de genre. Concernant le renforcement des capacités institutionnelles, elle insiste sur l'utilisation d'outils méthodologiques prenant en compte le genre dans les phases d'évaluation et de mise en œuvre ainsi qu'un meilleur accès à l'information et à la formation. Enfin, dans un deuxième temps, les actions spécifiques s'orientent autour de domaine d'action où l'Union Européenne estime qu'il y a encore de grands écarts : la gouvernance, l'emploi et les activités économiques, l'éducation, la santé et la violence envers les femmes. Dans la mise en œuvre est prévue la coordination et l'harmonisation avec les Etats-membres. Lors de cette stratégie européenne, la France n'avait pas encore de stratégie genre nationale, et était loin des objectifs présentés. L'alignement de la France sur la politique de coopération et de développement de l'Union Européenne correspond à « l'eupéanisation de la politique française de coopération », selon les termes de Corinne Belloix⁸³. Si la France a été à l'origine moteur dans la création des aides au développement au niveau européen, aujourd'hui, elle se doit d'ajuster ses méthodes aux directives européennes.

L'AFD est un bailleur bilatéral important, mais il est très en retard sur la question du genre, qui est déjà largement intégrée par la Banque Mondiale, mais aussi par la coopération britannique (Dfid), espagnole (AECID), suédoise (ASDI), belge (BTC) ou encore suisse (DDC)⁸⁴. Ce retard est pointé par l'examen par les pairs de l'OCDE, qui pointe le retard de l'AFD en la matière depuis 1997. Chaque rapport insiste un peu plus sur la question, et cette année encore, l'OCDE recommande à la France de « définir une approche stratégique à long terme du renforcement des capacités et mieux intégrer l'approche genre dans ses politiques, modalités d'intervention et

⁸¹ VOUHE Claudy, HOFMANN Elisabeth (pour l'AFD), *Environnement, biodiversité et développement*, 2012

⁸² Union Européenne, *Stratégie pour l'égalité des genres dans la politique de développement*, 2007

⁸³ BALLEIX Corinne, « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, 2010/4 n°236, p. 95-107

⁸⁴ MORENO CRUZ Cecilia (AFD), *Benchmark de la prise en compte du genre*, 2013

instruments⁸⁵». En 2004, l'OCDE pointe le « retrait » de la France sur cette thématique par rapport à d'autres partenaires, en particulier sur les implications méthodologiques⁸⁶.

Ces recommandations et la pression normative des différentes institutions ont un impact sur l'orientation politique de la France, qui a connu un changement majeur : une alternance politique.

c. Le contexte politique français

En mai 2012, l'élection de François Hollande à la tête de l'Etat français a mené à la création du Ministère des droits des femmes. Ce n'est pas la première fois qu'un tel ministère est créé : un Ministère délégué aux droits de la femme avait vu le jour en 1981 (et était devenu ministère des droits de la femme en 1985) et avait été incarné par Yvette Roudy jusqu'en 1986. Ce ministère a été à l'origine, entre autres, de deux lois qui ont marqué des étapes importantes pour les droits des femmes : la loi Roudy pour l'IVG, donnant lieu au remboursement de l'IVG et la loi Roudy pour la parité (dans le monde de l'entreprise). Depuis 1986, ce ministère avait été abandonné, et ce n'est qu'en 2012 qu'il a été réinstauré, sous le nom de Ministère des droits des femmes, et présidé par Najat Vallaud-Belkacem. Ce renouveau politique exprime une volonté de faire avancer la condition des femmes. On peut espérer qu'à l'instar de son prédécesseur, il apporte également des avancées majeures pour les droits des femmes, ainsi que des progrès vers l'égalité. La loi-cadre pour l'égalité femmes-hommes, adoptée par le Sénat le 18 septembre 2013, est un premier pas dans cette direction.

Le nouveau ministre délégué à la Coopération, Pascal Canfin, paraît également plus concerné par les questions de genre que ces prédécesseurs. Or à l'AFD, pour effectuer des changements de grande ampleur, il est nécessaire d'avoir une commande venant des ministères de tutelle, et donc du Conseil d'Administration. La demande du ministre Canfin, comme nous allons le voir, est l'élément déclencheur de tout le processus d'intégration du genre à l'AFD à travers une stratégie transversale. Cette demande s'inscrit dans la nouvelle stratégie « Genre et développement » du MAE⁸⁷. Dans les conclusions du CICID 2013, cette stratégie est posée comme un des piliers de la cohérence et des principes transversaux de la politique de développement française⁸⁸. Les principaux objectifs de la stratégie sont l'émancipation des femmes et des filles ainsi que le renforcement de leurs capacités, des droits égaux, un accès libre et égal aux services de base, aux

⁸⁵ OCDE, Examen par les pairs de la France, 2013, p. 17

⁸⁶ OCDE, Examen par les pairs de la France, 2004, p. 42

⁸⁷ Ministère des Affaires Etrangères, *Stratégie Genre et Développement*, 2013-2017

⁸⁸ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 31 juillet 2013, Relevé de décision

ressources productives et économiques et enfin la participation des femmes aux espaces de décisions économiques, politiques et sociales.

Enfin, l'alternance politique a également eu un impact direct sur l'AFD, avec le changement de direction. Dov Zerah, ancien Directeur Général proche de Nicolas Sarkozy, a été remplacé par Anne Paugam. Non seulement elle est la première femme à être à la tête de l'institution, mais elle a montré un intérêt pour la question du genre, en mentionnant le thème dans ses discours, et également en portant une attention particulière au chantier : « Il y a aussi l'appui de la directrice générale, qui s'est manifestée plusieurs fois positivement. Elle l'a mentionné dans ses discours, et on a passé plusieurs notes à la direction générale, c'était juste avant la version définitive de la stratégie genre au MAE. Marie a fait un résumé qui a été envoyé à la directrice générale. Et là, elle nous a renvoyé la note avec des commentaires écrits à la main. Elle a fait des commentaires sur l'implication des agences, la formation etc. Elle a vraiment exprimé son intérêt pour le sujet⁸⁹ ». Evidemment, la présence d'une femme à la tête de l'institution n'est pas synonyme d'égalité, mais ses marques d'intérêt peuvent avoir un poids important dans la mise en place de la stratégie.

Le changement de gouvernement a donc fait pencher la balance en faveur d'une meilleure prise en compte des femmes. Ceci s'est traduit très concrètement pour l'AFD par une demande ministérielle pour la création d'une stratégie « genre ».

d. L'impulsion ministérielle

En décembre 2007, le MAE rédige un premier Document d'Orientation Stratégique « Genre et développement » (DOS 1), dont l'auteur est Pauline Chabbert - alors seulement stagiaire. La thématique « genre et développement » n'a que peu d'ampleur et donc peu de moyens sont mis en œuvre pour suivre cette note. La stratégie insistait sur l'importance d'un dialogue avec les pays partenaires sur la thématique, une approche transversale et systématique, soutenir les actions en faveur de l'égalité (notamment à travers les ONG) et enfin suivre et évaluer les efforts effectués. Ce document va être évalué en 2012 et le rapport fait cas d'une mauvaise intégration du genre à l'AFD.⁹⁰ Pauline Chabbert y évoque l'absence de l'AFD dans l'instauration de la stratégie, qui a empêché une application vraiment opérationnelle⁹¹. Le rapport déplore le manque d'efforts effectués envers la transversalité du genre, à cause d'une mauvaise compréhension du concept

⁸⁹ Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013, p.XXXVII

⁹⁰ Commission nationale consultative des droits de l'homme et Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (2012), *Évaluation de la politique française en genre et développement*, rapport du Groupe de travail, Paris.

⁹¹ *ibid*, p. 200

« genre », une absence de formations suffisantes et une trop faible diffusion et appropriation des outils méthodologiques.

Suite à cette évaluation, le 18 février 2013, le ministre Pascal Canfin réagit en écrivant une lettre de commande à Dov Zerah, alors directeur de l'AFD, pour la préparation d'une stratégie sur le genre avant fin 2013. Cette lettre demande explicitement que le CIT genre assure « une réelle intégration de l'approche genre dans les opérations sectorielles et le financement des organisations de la société civile ⁹² ». Elle annonce également que le MAE va actualiser sa propre stratégie genre avant la fin de l'année. En effet, le 31 juillet 2013, la nouvelle stratégie genre est validée au cours du CICID [Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement].

L'AFD est placé sous la tutelle du ministère des Affaires Etrangères et du ministère délégué au développement. La demande de Canfin déclenche donc un vaste mouvement dans toute l'AFD, qui doit de se plier aux requêtes des tutelles. Cet événement est le déclencheur de la mise en place de la stratégie. Cependant, même si cette demande a permis à l'AFD de se remettre en question sur la faiblesse de sa prise en compte du genre, elle n'a pas que des avantages pour l'avancée du genre. En effet, la demande stipule que l'AFD soit en possession d'une stratégie avant la fin de l'année. Or le lancement du chantier genre n'a été lancé que le 17 juin, et pour respecter le calendrier, une première rédaction de la stratégie devait être terminée en septembre. Le processus de rédaction prévoyait de faire participer la majorité des divisions de l'Agence, dont l'activité est fortement ralentie durant les vacances d'été. Autrement dit, les délais étaient extrêmement courts et ne facilitaient pas la mise en place d'une stratégie optimale. Le temps de préparation a été minimal avant le lancement du chantier : « la commande est arrivée tard, on avait peu de temps, donc on s'est lancés dedans sans trop réfléchir ⁹³ ».

Cependant, le mouvement avait déjà commencé à prendre, notamment lors de l'évaluation, où des personnes avaient été désignées pour être interlocutrices des enquêteurs. La division Appui Environnemental et Social (AES) s'occupait des questions sociales dans les projets AFD, c'est donc naturellement là que c'est concentrée la thématique. La personne qui est devenue responsable n'est pas celle qui était déjà sur les questions sociales/de genre (Pierre Faure), mais Marie Dubois, qui venait d'intégrer la division, mais qui n'avait aucune compétence spécifique en matière de genre. Selon elle, le sujet lui a été proposé car comme nouvelle arrivante, elle n'avait pas encore une charge de travail trop prenante : « On m'avait demandé, un petit peu par hasard aussi, parce que j'étais dans ce positionnement neuf à AES. Or, quand on commence à AES, on ne s'occupe que des dossiers nouveaux normalement, donc l'activité n'est pas énorme au début, et va en augmentant au fur et à mesure que les dossiers avancent dans leur mesure d'instruction. Donc

⁹² Annexe 10 : Lettre du Ministre Canfin à Dov Zerah, 18 février 2013

⁹³ Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013, p.XXXV

j'avais un de temps pour m'occuper de ces questions de genre, et j'ai préparé le dossier pour Jean-Yves Grosclaude⁹⁴ ».

Son rôle a été de coordonner la nouvelle stratégie, demandée par le ministre Canfin. Nous allons à présent détailler cette nouvelle stratégie dans une seconde partie.

II. La stratégie genre de l'AFD : quels changements possibles ?

Jusqu'au début de l'année 2013, l'AFD ne s'était pas dotée d'une stratégie globale visant l'intégration du genre. Comme nous l'avons vu, les actions ponctuelles ne sont pas efficaces, car une seule personne ne peut gérer à elle seule le genre pour l'ensemble de l'Agence. La nouvelle stratégie sera formalisée dans un Cadre d'Intervention Transversal, encore à l'état de brouillon. Ce document sera composé de trois parties : une première partie de contexte sur le genre dans le monde du développement. Ensuite seront présentées les feuilles de route de toutes les divisions opérationnelles, sectorielles et géographiques. Dans un dernier temps, ce sont les objectifs concernant la production de connaissances qui seront mis en avant. Cette stratégie a deux principaux atouts : la mise en place d'un processus participatif ainsi que la mise en place de projets visant spécifiquement les femmes. Cependant, le manque de moyens humains et financiers, ainsi que des résistances internes, peuvent freiner ces avancées.

A. La stratégie AFD : s'approprier des méthodologies validées par les dominants

L'AFD a su utiliser son retard à son avantage, en se fondant sur ce qui avait déjà été effectué, grâce à un *benchmarking*, et en l'adaptant à son organisation.

1. Le « *gender mainstreaming* » : analyse d'un concept devenu norme internationale

Aujourd'hui, l'intégration transversale et systématique paraît être un passage obligé pour toute stratégie de bailleur international, et ceci s'explique principalement par le *leadership* des Nations-Unies.

a. *Diffusion du concept sur la scène internationale*

La diffusion du *gender mainstreaming* est qualifiée d'extra-ordinaire, notamment par Jacqui True et Michael Mintrom⁹⁵. En effet, depuis la conférence de Pékin, le *mainstreaming* a été

⁹⁴ Annexe 5 : Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXII

adopté par presque toutes les grandes organisations internationales, comme la Banque Mondiale ou l'Organisation for la Sécurité et la Coopération en Europe⁹⁶. Selon eux, plus de cent pays ont adopté cette pratique aujourd'hui. Comment expliquer ce phénomène ?

La définition du *gender mainstreaming* la plus courante a été formulée par l'ECOSOC : « Intégrer une approche de genre est le processus d'évaluer les implications pour les femmes et pour hommes de n'importe quelle action planifiée, incluant la législation, les politiques ou programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. C'est une stratégie qui permet de rendre les intérêts et les expériences des femmes et des hommes une dimension intégrale de l'élaboration, l'implémentation, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes dans les sphères politique, économique et sociale afin que les femmes et les hommes en bénéficient de manière égale et pour ne pas perpétuer l'inégalité. Le but ultime est d'atteindre l'égalité de genre⁹⁷ ». En d'autres termes, l'objectif est d'introduire une perspective de genre dans toutes les politiques publiques de manière systématique. Ainsi, tous les bénéficiaires sont pris en compte dans l'élaboration des politiques, qui vise une plus grande équité. L'intégration du genre doit se dérouler à toutes les étapes du projet, de sa conception à son évaluation, en passant par sa réalisation et son suivi. Cet outil est né pour combler les lacunes observées lors de l'élaboration de politiques visant uniquement les femmes, et ayant pu conduire à leur marginalisation (approche « intégration des femmes dans le développement »).

Le terme est évoqué pour la première fois lors de la troisième conférence mondiale des Nations-Unies sur les femmes, à Nairobi en 1985, mais l'approche n'est officiellement promue et légitimée qu'en 1995, à la conférence de Pékin. Sophie Jacquot pointe également l'importance du processus de préparation de cette conférence, qui s'est élaboré à travers la Commission de la femme de l'ONU⁹⁸. Des consultations sont effectuées avec des plates-formes régionales qui mentionnent toutes, sous différentes appellations, le *gender mainstreaming*. L'Union Européenne, de son côté, a joué un rôle important en s'unissant pour parler d'une seule voix, et en s'imposant pour devenir le principal du groupe des 77. Ainsi, le principe d'égalité, des sexes plutôt que celui

⁹⁵ TRUE, Jacqui, MINTROM, Michael, « Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming », *International Studies Quarterly*, n° 45, 2001, p. 27

⁹⁶ HAFNER-BURTON Emilie et POLLACK MARK A., *Mainstreaming Gender in Global Governance*, EU Cneter, Wisconsin, Disponible sur: <http://eucenter.wisc.edu/conferences/gender/hafner-burton.htm>

⁹⁷ ECOSOC, "Gender mainstreaming", Extract form *Report of the Economic and Social Council for 1997*, 18 Septembre 1997, p.2 : "Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implication for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economical and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality". (Traduction de l'auteur)

⁹⁸ JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques ? Le gender mainstreaming comme norme internationale et scientifique. Esquisse d'une généalogie », Colloque *Genre et politiques publiques*, Genève, 28-29 septembre 2006

d'équité, porté par les Etats catholiques et musulmans, a été porté à la conférence. Pour porter cette politique d'égalité, le *gender mainstreaming* est reconnu comme le principal outil de mise en place des politiques prévues. En 1997, le *gender mainstreaming* fait partie des trois dynamiques européennes de l'année 1997 (les deux autres étant des mesures pour lutter contre les discriminations, en particulier sexistes, et le déplacement de la charge de la preuve de la victime au plaignant)⁹⁹. Petit à petit, toutes les grandes institutions de développement se sont appropriées le *gender mainstreaming*, qui fait partie intégrante de leur stratégie genre (Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Mondiale, USAID, AECID, JICA etc.¹⁰⁰).

Ce processus de consensus international est qualifié de « norm cascading » par M. Finnemore et K. Sikkink dans leur article « International Norm Dynamics and Political Change »¹⁰¹. Dans un autre ouvrage, les deux auteurs pointent également comment les normes aujourd'hui sont de plus en plus des normes « d'égalité », notamment avec l'importance qu'ont pris les droits de l'Homme¹⁰². Ceci se confirme avec les normes étiquetées « genre », comme le *gender mainstreaming*. Cependant, si cette diffusion peut apparaître au premier abord comme un « isomorphisme institutionnel », c'est-à-dire une norme, qui une fois adoptée par une institution, se diffuse rapidement dans un grand nombre d'autres organisations, E. Hafner-Burton et M.A. Pollack montrent que ce n'est pas le cas de l'intégration transversale du genre, qui, sous un même nom, recouvre en réalité des formes très différentes¹⁰³. On rejoint ici encore une fois la notion d'« objet-frontière », qui recouvre également le terme plus global de « genre ».

L'AFD n'échappe pas à la diffusion du *gender mainstreaming* et prévoit, elle aussi, de l'intégrer dans sa future stratégie.

b. Appropriation par l'AFD : un processus participatif

Depuis 2001, des documents AFD préconisent la mise en place de l'intégration transversale du genre à l'AFD (voir note opérationnelle de Geneviève Verdelhan-Cayre). Mais comme nous l'avons vu, jusqu'à présent, les actions sont restées ponctuelles et isolées. Avec la mise en place de la stratégie, l'option choisie était, au contraire, d'impliquer le plus de personnes possibles dans

⁹⁹ FRAISSE Geneviève *et al.*, « Le gender mainstreaming, vrai en théorie, faux en pratique ? », *Cahiers du Genre*, 2008/1 n° 44, p. 17-26

¹⁰⁰ Annexe X: Benchmark

¹⁰¹ FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, n° 52, 1998, p. 887-917

¹⁰² FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca & London, Cornell University, 2004

¹⁰³ HAFNER-BURTON Emilie et POLLACK Mark A., *Mainstreaming Gender in Global Governance*, EU Center, Wisconsin, Disponible sur: <http://eucenter.wisc.edu/conferences/gender/hafner-burton.htm>

l'élaboration, puis, bien sûr, dans la réalisation. Les coordinateurs n'ont pas souhaité regarder ce qui avait été fait mais plutôt d'aller de l'avant : « Par contre, j'avoue que je n'ai pas l'historique total, mais l'approche sur le genre avant n'était pas faite sur commande de la hiérarchie, c'était plus une approche demandée par des chargées de mission ponctuelles, qui ont, pendant leur temps de travail de 2-3 ans, fait ce qu'elle pouvaient dans leur thématique, dans certains chantiers sectoriels et sur certaines problématiques, et donc qui n'ont pas pu développer une vision globale. [...] moi je préfère que les choses avancent un peu d'ici à 2017 et que le document stratégique traduise ces avancées possibles plutôt que de créer un document ex-nihilo dans notre coin, qui ne serait lu ou connu par personne, parce que le document d'orientation stratégique sur le genre de 2007, personne ne le connaissait dans la maison. Donc ces chargées de mission genre n'ont pas réussi à l'ancrer¹⁰⁴ ».

Marie Dubois a donc pris le parti de commencer par rencontrer toutes les divisions opérationnelles, avec sa stagiaire. L'idée était de faire un premier bilan sur ce qui était connu ou non sur le sujet, ce qu'en pensaient les différentes divisions, s'ils avaient des questions, des attentes ou encore des propositions à faire. Un compte-rendu de ses différentes réunions se trouve en annexe¹⁰⁵. Les savoirs et engagements sont très variés, et suivent en majorité un schéma intuitif : les divisions « développement humain », comprenant la santé et l'éducation, ainsi que le secteur de l'eau sont plus avancées sur cette question. Néanmoins, les secteurs de développement humain ne prétendent pas faire du genre, pour eux il y a une réelle démarche concernant l'aide aux femmes (par la santé maternelle, l'accès à l'éducation pour les filles), mais ils reconnaissent que ce n'est pas une démarche genrée mais plus implicite. Globalement, les chefs de projet sont conscients de la question et sont prêts à y travailler mais n'ont pas les outils pour. La division eau, comme nous l'avons vu, a déjà beaucoup travaillé dans ce domaine et n'estime pas avoir à effectuer de changement. Dans les autres divisions, les avis sont plus mitigés. La plupart considèrent que le genre n'a qu'un lien très lointain avec ce qu'ils font, tandis que d'autres expliquent clairement qu'ils ne veulent en aucun cas faire des différences entre les bénéficiaires, ni par âge, ni par genre ou autre critère (on retrouve ici le discours universaliste). Ces secteurs-là renvoient toujours à la facilité et à l'« évidence » qu'il y aurait à intégrer le genre dans les secteurs éducation et santé, mais comme cela est difficile, voire impossible, dans leur division. Ils essayent ainsi de se dégager de la responsabilité et de la reporter sur des secteurs, qui, il est vrai, ont plus de facilité à viser leurs bénéficiaires. Un autre argument est employé pour justifier la non-prise en compte du genre : le partage des responsabilités avec le MAE. En effet, le MAE est en charge des questions de gouvernance et de droits, les agents AFD estiment donc que le genre relève de sa responsabilité.

¹⁰⁴ Annexe 5: Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXV

¹⁰⁵ AFD, *Compte-rendu des premières réunions sur le genre avec les divisions opérationnelles*, mai-juin 2013

Eux ne travaillent que sur des questions « techniques » en collaboration avec les pays-partenaires. Ils estiment donc que ce n'est pas leur rôle de leur imposer une vision genrée des projets. Nous y reviendrons plus en détail. Une autre conclusion se dégageait de ses réunions : la mauvaise compréhension du sujet. A plusieurs reprises, des questions sont posées sur le genre, et font preuve d'une méconnaissance du sujet. Par exemple, une personne lors de la réunion MED a réagi lorsqu'il était discuté d'insérer le genre systématiquement dans les projets : « Donc cela veut dire que si on donne tant à cent hommes, on devra systématiquement donner la même chose à cent femmes ? ». Une autre personne, lors de la réunion AFR, a affirmé : « De toute façon, nous ne sommes pas les personnes qui vont avoir le plus de boulot car il n'y a pas de problèmes de genre en Afrique ». Il n'y avait jusque-là eu que très peu de formations « genre » à l'AFD, et à l'issue de ces réunions, force était de constater que certains agents avaient encore de grosses lacunes sur le sujet et qu'il allait falloir trouver un moyen pour que chaque secteur ait une meilleure compréhension du sujet et de ses enjeux.

A la suite de ces réunions, une réunion de lancement du chantier « genre » a réuni les différents départements le 17 juin. L'objectif de la réunion était de réunir les différentes propositions et demandes des divisions, et de proposer une ligne directrice pour l'écriture de la stratégie. Lors de cette réunion, il a été demandé à chaque division de faire remonter à la division AES une série d'objectifs sur 2013-2017 visant à l'égalité de genre. Ainsi, chaque division aura l'occasion de réfléchir au sujet et de proposer elle-même un plan d'action, à la fois réaliste (étant donné le manque de moyens humains et financiers) et ambitieux (comme le demande le ministère de tutelle). Face à cet exercice compliqué, la division AES a proposé à toutes les divisions qui le souhaitent d'être appuyées par une consultante, ce qui a été fait pour toutes, sauf pour les divisions SAN et MED. Pour ce faire, des ateliers ont été montés, avec la division et la consultante, afin d'élaborer une stratégie pour toutes les divisions. Selon Marie Dubois, certains de ces ateliers ont été surprenants, notamment avec la division FIN, qui ne paraissait pas impliquée au début du processus, mais dont la réunion a donné lieu à des échanges intéressants sur la question¹⁰⁶. Lola Gonzales a la même analyse ; selon elle, certaines divisions sont très impliquées, tandis que d'autres sont plus sur la défensive : « Il y a des divisions qui sont très motivées par le sujet et donc qui ont beaucoup évolué depuis le début, comme EDU par exemple. Ils étaient très réfractaires au début, parce qu'ils partaient de la base qu'ils faisaient déjà beaucoup de choses par rapport au genre, et là, ils se sont rendus compte qu'ils pouvaient encore faire plus, et ils sont motivés pour le faire. Ca, ça fait du bien ! Il y a d'autres divisions qui sont encore perdues, comme TED par exemple, ils ont l'impression qu'ils ne sont pas concernés. Ils se sentent obligés de dire et de produire quelque chose, mais intérieurement ils pensent ce n'est pas à eux qu'il faut demander ce

¹⁰⁶ Annexe 5: Entretien Marie Dubois, 17.09.2013

type de trucs. C'est assez varié¹⁰⁷ ». Plus tôt, nous avons vu qu'Claire Martin avait eu des contacts avec la division TED qui demandait de l'aide sur ces questions, et donc qui était intéressés. A l'AFD, la mobilité interne est fortement promue et il est rare que des personnes restent au même poste plus de cinq ans, surtout dans les départements opérationnels. On peut donc en conclure que la sensibilité au genre, même si elle dépend en partie de la division dont font partie les agents, dépend aussi des personnes. Une hypothèse est que les personnes travaillant à TED au début des années 2000 ne sont plus mêmes qu'aujourd'hui, et que c'est pour cette raison que la thématique a plus de mal à prendre actuellement.

En parallèle, la nomination de « points focaux » a été effectuée dans chaque division. Le principe de ces points focaux est d'être le relais entre la division AES et le reste de leur division. Ils sont également responsables de la rédaction des objectifs. Les points focaux ont été nommés sur la base du volontariat.

Si un des principaux objectifs de l'AFD est d'être un financeur de développement, elle est aussi productrice de connaissances. Cette dimension n'a pas été oubliée par la stratégie, qui prévoit également une partie consacrée à la production de savoir. Cette volonté s'est également traduite de la part du département de la recherche, qui a souhaité engager deux stagiaires travaillant sur la question, une dans la division « Evaluation et capitalisation » (Ségolène Dary) et une autre rattachée à la division « Recherche économique et sociale » (moi-même). Il a été demandé à la recherche d'établir un panorama de la question du genre dans les zones et domaines d'intervention de l'AFD, ainsi qu'une revue de littérature sur la thématique du genre et du développement. Cette partie avait pour but d'éclairer les contextes d'intervention de l'AFD. La division REC prévoit de poursuivre ce travail grâce à l'élaboration de fiches-pays en collaboration avec le MAE, qui donneront des clés sur la situation économique, juridique et sociale des femmes dans les pays d'interventions. Ce travail a pour but de nourrir la réflexion des chefs de projet lors de l'élaboration de leur programme. Des études intégrant le genre sont également prévues. En aval, la division EVA se propose de mieux intégrer le genre dans le suivi et l'évaluation des projets AFD, à la fois à travers une amélioration des outils méthodologiques mais aussi une évaluation à la fin de la stratégie, en 2017, de l'intégration du genre dans l'un des secteurs opérationnel ou géographique de l'Agence.

A travers ces différents éléments, l'AFD entend répondre à la requête du ministre sur une « réelle intégration du genre dans les projets ». En ce qui concerne le travail avec les ONG, le travail étant déjà bien entamé, la DPO propose juste d'approfondir le travail déjà effectué, ce qui ne remet pas en cause leur mode de fonctionnement.

¹⁰⁷ Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013, p. XXXIV

Concernant la division AES, qui a pour rôle d'étudier les impacts sociaux et environnementaux des projets qui vont être financés par l'AFD, l'objectif est là aussi que tous les membres soient capables d'évaluer les risques liées aux inégalités de genre, et de pouvoir discuter avec les chefs de projet des solutions. En effet, chaque personne de la division est en charge d'étudier tous les projets concernant certains secteurs opérationnels de l'AFD. La division ne se faisant pas par type d'impact mais par domaine, il est nécessaire que toutes les personnes soient formées, si possible sur le lien entre le genre et le domaine sur lequel elles travaillent. Si aujourd'hui Marie Dubois est seule sur le sujet, cette situation est amenée à changer : « [...] l'idée, c'est qu'au fur et à mesure on passe de quelqu'un qui a le genre à mi-temps dans son portefeuille à la plupart ou l'ensemble des personnes à AES qui ont 10% de leur temps sur ces questions-là ¹⁰⁸ ».

Le processus d'intégration d'un maximum d'agents AFD est une grande avancée par comparaison avec ce qui avait été fait auparavant, mais l'approche systématique et transversale comporte certaines limites, qu'il convient aussi d'analyser.

c. Avantages et limites de la méthode

Si le *gender mainstreaming* est bien appliqué et effectué à toutes les étapes des projets, dans tous les domaines, il permettrait de réduire les inégalités de genre de façon très importante. En effet, toutes les personnes travaillant dans le développement auraient à l'esprit de ne pas léser les femmes dans leurs projets, de prendre en compte leur rôle et donc de rendre leurs projets plus justes. Cependant, le « potentiel de transformation sociale »¹⁰⁹ du concept est freiné par la complexité et la lourdeur du processus. En effet, dans le cas de l'AFD, pour que le *gender mainstreaming* soit vraiment efficace, il faudrait que toutes les personnes travaillant sur les projets soient correctement formées. Aujourd'hui, un grand nombre de chargés de projets ne sont même pas sensibilisés à la question. Comme ils sont plus d'une centaine, la formation de toutes ces personnes va s'étaler sur plusieurs années. De plus, une intégration systématique et transversale du genre implique la création d'outils méthodologiques et de budgets sensibles au genre, d'établir un dialogue avec tous les partenaires sur la question. Toutes ces actions nécessitent non seulement du temps mais également des personnes spécialisées pour mettre en place le processus, et surtout des moyens financiers, choses que l'AFD n'a pas en sa possession aujourd'hui. En effet, il n'y a pas de budget supplémentaire alloué au genre, les divisions doivent donc dégager la somme de leur finances, et donc pénaliser d'autres domaines. Pour le moment, la stratégie prévoit que certains

¹⁰⁸ Annexe 5: Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXIV

¹⁰⁹ JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques ? Le gender mainstreaming comme norme internationale et scientifique. Esquisse d'une généalogie », Colloque *Genre et politiques publiques*, Genève, 28-29 septembre 2006

sommes soient allouées au genre dans différents départements (il est demandé que 150 000 euros soient consacrés au genre dans le département de la recherche par exemple), mais l'argent alloué sera le fruit de discussions entre les différents agents, qui ne souhaitent pas pénaliser le domaine dans lequel ils travaillent et pour lequel ils ont été engagés pour le genre. Le même phénomène se produit pour les moyens humains : ce sont les personnes déjà présentes qui sont censées s'occuper du genre. Elles doivent donc laisser de côté une partie de leur portefeuille. Aujourd'hui, aucun budget n'est fixé, mais il est peu probable que les moyens alloués correspondent aux sommes prévues pour le moment par AES.

Le risque majeur du *gender mainstreaming* est qu'au lieu de permettre au genre d'être présent de partout, il soit totalement dilué. En effet, si aucun moyen humain et financier n'est spécifiquement assigné à cette question, elle risque de se perdre. Selon Carol Lee Bacchi, lorsqu'un élément devient structurel, s'ensuit alors un climat général d'irresponsabilité, et plus personne ne s'occupe de traiter le problème, puisqu'il n'incombe de la responsabilité particulière de personne. En suivant le paradoxe de l'action collective d'Olson¹¹⁰, personne n'aurait intérêt à faire des efforts en faveur du genre. En effet, ce n'est pas parce que plusieurs personnes partagent le même intérêt qu'elles vont passer à l'action, sur un simple calcul de coût/avantage. A l'AFD, des personnes souhaitant plus d'égalité ne vont pas nécessairement prendre du temps spécifiquement sur cette question, car cela ne rentre pas dans leur mission. L'expérience montre que la plupart des équipes n'assume pas les responsabilités de genre, et donc qu'elles finissent par incomber à des personnes-clés, volontaires ou désignées¹¹¹. Dans notre cas, on peut supposer que ces personnes seront les « points focaux » désignés lors de la mise en place de la stratégie. Cependant, même ces derniers tendent à se retrouver marginalisés, parce qu'ils ne sont en général pas expert « genre » et donc manque d'influence. Leur travail sur le genre s'additionne à leur routine habituelle, ce qui rend difficile pour eux la gestion du temps. De même, l'argument du *gender mainstreaming* peut pousser à l'abandon de projets tournés vers les femmes, qui permettent également de réduire les inégalités. De plus, le *gender mainstreaming* nécessite évidemment que tous les agents soient formés, mais également qu'ils soient convaincus et engagés dans la cause, ce qui, nous l'avons déjà entrevu, n'est pas le cas. Plus encore, l'intégration transversale du genre a pour conséquence de minimiser l'impact de l'expertise 'genre'. Comme le genre revient la responsabilité de tous les agents habituellement en charge des projets, il est implicitement dit que n'importe qui est capable de faire du genre, comme si ce savoir était en quelque sorte inné chez tout le monde. Après une formation d'une journée ou deux, les agents pourraient ainsi intégrer le genre dans toutes leurs démarches. Or les spécialistes de la question du genre ont une connaissance approfondie du sujet, tant au niveau théorique que pratique. Il est très compliqué pour une personne n'ayant jamais étudié

¹¹⁰ OLSON Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F., 1987

¹¹¹ MEHRA Rehka et GUPTA Geeta Rao, *Gender Mainstreaming: Making It Happen*, International Center for Research on Women, February 2006

le sujet, ni même les sciences sociales, de s'appropriier la question du genre dans toutes les étapes du projet après une courte formation. Ici se pose un double-problème : que l'intégration ne soit pas efficace par manque d'expertise des chargés de projet, et qu'il y ait une décrédibilisation du genre, qu'il soit vu comme quelque chose de superficiel.

Dans le cas de l'AFD, même si des premières sessions ont été mises en place pour discuter du sujet puis pour établir des objectifs genrés, cela ne signifie pas que tous les agents se soient appropriés le concept. Tout d'abord, tout le monde n'a pas été présent lors des différentes sessions avec les divisions, et leur présence n'est pas nécessairement synonyme d'intérêt. La pression hiérarchique ou la simple politesse ont pu être des motifs suffisants. De plus, certains agents AFD n'ont été soumis à aucun moment à la question du genre, et en particulier, la majorité des Agences. Lola Gonzales se dit inquiète par rapport à cette facette du travail inaccomplie : « C'est vrai que j'ai beaucoup de questions à propos de l'appropriation par les divisions. C'est vrai qu'ils ont parlé du sujet, mais je n'ai pas l'impression qu'ils sont allés suffisamment loin pour s'approprier le sujet. Et je pense qu'il manque aussi un travail beaucoup plus approfondi avec les Agences et les chefs de projets, on n'a presque pas parlé avec eux¹¹² ».

Un bon compromis est l'organisation utilisée par de nombreux bailleurs de fonds internationaux : en plus de la formation de tous les agents, une cellule spécifique au genre possédant des fonds propres est mise en place. Cette cellule s'appelle « Bureau pour l'Egalité de Genre et l'Autonomisation des Femmes » à USAID, « Division Genre » à AECID ou encore « Bureau pour l'Egalité homme-femme et la réduction de la pauvreté » à la JICA. Ainsi, la stratégie vise à ce que le genre soit approprié par tout le monde, mais qu'il reste quand même la responsabilité de certaines personnes, qui ont les moyens de le mettre en œuvre. A l'AFD, cette mise en place est en cours de négociation. AES ne veut pas porter tout le poids de la stratégie, et milite donc pour la mise en place d'une personne spécialiste en genre à la stratégie. Ainsi, le genre sera suivi dans les opérations par AES, et dans la production de connaissances par quelqu'un d'autre. Mais cela n'est pour le moment pas bien accueilli par les différents chefs hiérarchiques de la stratégie, qui ne souhaitent pas embaucher une personne qui ne se concentrerait que sur le genre. La question n'est toujours pas tranchée. Cependant, des moyens ne seront pas spécifiquement alloués au genre, les divisions devront prendre cet argent sur leur budget, déjà existant. Ceci risque d'être un frein important pour la mise en place de la stratégie.

Un autre aspect qui peut limiter l'efficacité de l'intégration du genre dans les projets est l'absence de *gender mainstreaming* au sein même de l'AFD. En effet, si des efforts sont mis en œuvre pour que les bénéficiaires des projets ne soient pas victimes de discrimination, aucune politique n'est mise en œuvre pour les agents de l'AFD, non seulement en termes de recrutement et

¹¹² Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013, p. XXXVI

de promotion, mais aussi concernant des dispositifs mis en place pour faciliter le travail des femmes (crèches etc.). Cette option de faire du genre en interne a été écartée pour deux raisons : cela n'était pas précisé dans la commande du ministre, et le manque de temps pour élaborer la stratégie. Mais comme le disait justement Oxfam, « Peut-on attendre de façon réaliste à atteindre au niveau des programmes ce que nous n'arrivons même pas à atteindre sur notre propre lieu de travail ?¹¹³ ». La question a été écartée pour le moment, mais à long terme, on peut imaginer qu'elle va devoir être examinée. Elle sera traitée dans la dernière partie de ce papier.

En conclusion, le *gender mainstreaming* est une approche qui, malgré sa lourdeur et sa complexité, peut apporter de réels changements dans les rapports de pouvoirs entre hommes et femmes. Mais les écarts sont encore tellement importants qu'il est nécessaire de procéder en complément à des projets centrés sur les femmes.

2. Des actions proactives ou la discrétion de l' « empowerment »

Les projets peuvent soit travailler pour limiter les conséquences des inégalités, soit viser à l'élimination des inégalités à la base. Ce second type de projets a pour objectif l'*empowerment* des femmes, qui est défini par la déclaration de Pékin, dans son épigraphe 13, comme une stratégie-clé du développement : « *L'empowerment des femmes et leur pleine participation dans des conditions d'égalité dans toutes les sphères de la société, incluant la participation aux processus de décision et l'accès au pouvoir, sont fondamentaux pour l'obtention de l'égalité, du développement et de la paix*¹¹⁴ ». Ce renforcement de pouvoir comprend un nombre important de sujets, comme la santé reproductive et sexuelle, l'éducation, l'emploi, la représentation politique, les droits ou encore les violences basées sur le genre. Nous allons voir qu'à l'AFD, si des efforts sont faits pour améliorer la condition des femmes, la notion d'*empowerment* n'a pas prise à l'AFD.

a. Critère genre du CAD : un outil mal approprié et inadapté

Pour la France et donc l'AFD, la déclaration APD au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE est obligatoire et se fait annuellement. Elle permet, sur une base comparable, de décliner l'APD des pays de l'OCDE par géographie, par secteur et par instrument. La stratégie « genre et développement » du MAE vise un objectif de 50% de projets notés « 1 » ou « 2 » selon le marqueur CAD.

¹¹³ OXFAM, cité par MEHRA Rehka et GUPTA Geeta RAO in *Gender Mainstreaming: Making It Happen*, International Center for Research on Women, February 2006: "Could we realistically expect to achieve at the programme-level what we could not achieve in our own workplace?" (traduction de l'auteur)

¹¹⁴ ONU, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, 1995

Afin d'évaluer au mieux les politiques de développement et le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement, le CAD propose différents critères à prendre en compte. Ces différents critères sont classés dans différentes familles, qui sont : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact.

En plus de ces critères généraux, d'autres données sur les marqueurs de la politique de l'aide (marqueurs de Rio, marqueurs politiques) sont de nature plus descriptive. Les marqueurs de Rio concernent la biodiversité, le changement climatique et la désertification. Les objectifs politiques, quant à eux, sont au nombre de trois : égalité homme/femme, aide à l'environnement et développement participatif/bonne gestion des affaires publiques. Ces objectifs servent à évaluer des mesures transversales, qui ne rentrent pas forcément dans le cadre d'un secteur. La collecte des données est basée sur un système de notation à trois valeurs: objectif principal (valeur « 2 »), objectif significatif (valeur « 1 »), activité non-orientée vers l'objectif considéré (valeur « 0 »). Le projet peut contenir un ou plusieurs objectifs principaux, qui sont ceux sans lesquels le projet n'aurait pas été monté. Les objectifs secondaires ont une place importante mais ne font pas partie des motivations principales. Enfin, l'activité non-orientée vers l'objectif considéré signifie que le marqueur a été examiné mais qu'il n'a pas été retenu dans la construction de l'objectif. Lorsque le marqueur n'est pas examiné, la valeur « 0 » ne devrait pas être utilisée et la case devrait rester vide. On peut considérer qu'il y a un quatrième marqueur, « null », signifiant que le marqueur n'a pas été pensé, et qui permettrait d'éviter les confusions avec le marqueur « 0 ».

En ce qui concerne le marqueur « Egalité homme-femme », il concerne les programmes visant à « renforcer l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes ou à réduire les discriminations et les inégalités fondées sur le sexe¹¹⁵ ». Même si le terme de « genre » n'est pas mentionné, en étudiant plus précisément ce que contient ce marqueur, c'est tout de même cette notion qui est implicitement exprimée. En effet, les projets qui peuvent prétendre au marqueur genre sont ceux qui permettent de « réduire les déséquilibres dans les rapports de forces entre hommes et femmes, garçons et filles, au niveau social, économique ou politique ». On retrouve ici la définition politique du genre de Joan W. Scott.

Dans une annexe intitulée « Egalité homme-femme – Foire aux questions », deux exemples de projets prenant en compte le genre sont proposés ¹¹⁶:

Les deux approches suivantes dans le cadre d'un projet de vulgarisation agricole distinguent les notions d'objectif principal et d'objectif significatif :

¹¹⁵ OCDE, *Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers*, DCD/DAC(2007)39

¹¹⁶ *ibid*, p.124

- Une étude en faveur de l'égalité homme-femme a montré que, dans une région donnée, la majorité des agriculteurs sont des femmes et que les services de vulgarisation ont jusque-là négligé les femmes. Un projet est mis en place pour toucher et former un nombre important de ces agricultrices de manière à améliorer l'accès des femmes aux services de vulgarisation. Ce projet sera considéré comme ayant l'égalité homme-femme comme **objectif principal** (noté 2).
- Un projet de vulgarisation agricole est envisagé en vue d'accroître la production végétale dans une région donnée. Pendant la phase de préconception, une étude en faveur de l'égalité homme-femme a mis en évidence la nécessité de prendre des mesures particulières pour assurer la participation et l'autonomisation des ménages dirigés par les femmes. En accompagnement d'autres mesures, et au sein du projet plus global, une facilité spécifique de prêt et de crédit a été mise en place pour permettre à ces ménages l'achat de produits agricoles tels pesticides et engrais. Ce projet sera considéré comme ayant l'égalité homme-femme comme **objectif significatif** (noté 1).

Source : OCDE, Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers, DCD/DAC(2007)39

A l'AFD, ce critère, depuis son introduction, est très mal renseigné, par manque de connaissances des chefs de projet, qui doivent le remplir. A son arrivée à la division AES, Marie Dubois avait voulu effectuer un bilan de la prise en compte du genre dans les projets AFD, mais face à la mauvaise indexation du critère genre du CAD, cela n'avait pas été possible : « J'avais fait une requête sur la liste des projets 1 et 2 en 2011, au moment des entretiens. Le marqueur est très très mal renseigné, donc ça prend du temps pour un résultat assez faible. Ce n'est pas fiable, il y a des projets qui sont marqués « 2 », qui n'ont rien à voir avec du genre, il y en a qui sont marqués « 0 », qui donc n'apparaissent pas dans les fiches et qui devraient être marqués « 1 »... Aujourd'hui il n'y a pas de données fiables en fait¹¹⁷ ». Après un examen rapide, il s'avère en effet que des projets soient mal renseignés. Tout d'abord, tous les projets ne sont pas renseignés, et la note « 0 » semble être une valeur par défaut. Peu de projets sont notés « 1 » ou « 2 » (seulement 24 sur les 157 projets évalués sur les cinq dernières années par la division EVA). Ceci s'explique par la faible prise en compte du genre en général, mais aussi par une mauvaise notation des projets. En effet, on peut citer par exemple un projet noté « 0 » alors que le genre forme un objectif. Le projet « Amélioration de la scolarisation dans le Nord Togo (région de la Kara) » a pour objectif principal d'« Accroître la proportion d'enfants qui achèvent la scolarité primaire dans la région de la Kara en réduisant les poches de sous-scolarisation et en améliorant quantitativement et qualitativement l'offre éducative sur une carte scolaire densifiée intégrant les EDIL reconnues par l'Etat ». Au premier abord, il est vrai qu'il ne paraît pas évident que l'objectif soit le genre, mais un des

¹¹⁷ Annexe 5: Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXVII

indicateurs de cet objectif est la réduction de moitié des disparités de genre. Autrement dit, l'égalité homme-femme, si elle ne forme pas l'objectif principal, peut toutefois être considérée comme un objectif secondaire.

D'un autre côté, des projets notés « 1 » ou « 2 », au contraire, ne font pas de la question de l'égalité homme-femme un objectif en soi. Ils se posent la question du genre, mais sans qu'il soit un objectif principal ou secondaire. Par exemple, un projet effectué en 2007 sur la « Mise en valeur et la protection de bassins versants du Lac Alaotra et la promotion de l'agro-écologie » à Madagascar apparaît dans les projets notés 1. Pourtant, l'objectif principal est l'« amélioration des revenus des agriculteurs et protection de bassins versants du lac Alaotra et promotion à l'échelle nationale de l'agro écologie ». Les objectifs spécifiques du cadre logique ne mentionnent pas non plus ni le genre, ni l'égalité homme-femme. Ce projet ne rentre donc pas dans la catégorie 1 du CAD, mais est noté comme tel. L'écart est encore plus important pour deux autres projets. Le premier, libellé « 2ème ligne de crédit formation professionnelle au Maroc » est indiqué comme ayant pour objectif principal l'égalité homme-femme. Or le cadre logique du projet ne mentionne ni le terme « femme » ni le terme « genre ». Les objectifs ainsi que les activités sont totalement invisibles au genre, ne se concentrant que sur la productivité des entreprises marocaines en passant par le développement de la formation professionnelle. En toute logique, ce projet devrait être noté « 0 ». Le second projet concerne l'« appui à l'institutionnalisation de Beit El Mal, institution de microfinance » en Mauritanie. Les finalités du projet sont notées comme étant : « Réduire la pauvreté et les inégalités en milieu urbain par l'accès à des services financiers durables » et « Soutenir la croissance des micro et petites entreprises ». Encore une fois, aucune mention de l'égalité homme-femme ni même du genre n'est faite, le projet devrait donc être classé « 0 » selon la définition du CAD.

Les projets de la DPO sont a priori mieux renseignés. Selon Camille Dupont, DPO est la seule division capable, pour le moment, de présenter un bilan sur la prise en compte genre : « En fait je pense qu'on est les premiers à pouvoir présenter un bilan opérationnel, même s'il n'est pas très consistant¹¹⁸ ». Entre 2009 et 2013, sur les 232 projets financés par DPO, 151 sont classés « 0 » selon l'indicateur CAD, 73 sont classés « 1 » et seulement 8 sont classés « 2 »¹¹⁹. Ils représentent respectivement 65 %, 32% et 3% du nombre de projets à DPO. La division a effectué un tableau récapitulant les huit projets classés « 2 » au critère « genre » du CAD. Sur les sept ONG à l'origine de ces projets, six sont des ONG spécialistes du genre, l'autre étant SIDA Info service. Cette prépondérance des ONG spécialistes de la question du genre tend à confirmer ce que nous annonçait Camille Dupont : les ONG françaises dans leur globalité ne sont pas nécessairement

¹¹⁸ Annexe 1 : Entretien Camille Dupont, le 17.09.2013, p. III

¹¹⁹ Annexe 11 : « La prise en compte du genre par la Division du Partenariat avec les ONG », AFD, 2013

beaucoup plus en avance sur la question du genre, mais les petites structures spécialistes sont celles qui font avancer le mouvement.

Si DPO atteint le nombre de 40% de projets intégrant le genre comme objectif spécifique ou secondaire, nous avons vu que le reste de l'AFD ne sait pas où elle en est sur la prise en compte du genre : « Ces indicateurs ne sont pas remplis, parce que personne ne sait les remplir, et donc on est dans le flou le plus absolu. Je peux vous dire que l'AFD n'est pas bonne, mais je suis incapable de vous dire si elle est moyen-moins ou carrément nulle. Je dirais quelque chose entre les deux, mais je n'ai pas de vision globale sur la totalité des projets¹²⁰ ». Ces conclusions rejoignent celles qui ont été présentées dans le rapport d'évaluation de la stratégie « Genre et Développement » de 2012¹²¹. Le rapport indique une déclaration incomplète et partielle de la déclaration française d'APD concernant le genre, notamment à l'AFD où est discutée la pertinence du marqueur « genre » du CAD. L'évaluation recommande une amélioration de l'utilisation de cet outil pour que la France puisse rendre compte plus précisément de l'implication de la France dans le domaine du genre. Pour conclure, il est donc difficile de savoir si l'AFD va réussir à atteindre les 50% demandés par le MAE. Néanmoins, si c'est le cas, cela signifie qu'il y aura de véritables actions effectuées pour les femmes et vers l'égalité.

Le chiffre étant global pour l'AFD, il est évident qu'il va exister des disparités entre les divisions. Ce sont les divisions santé et éducation qui vont effectuer le plus de projets classés 1 et 2, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, ces divisions sont les plus avancées sur le sujet, et ont déjà des projets classés « 1 » et « 2 ». Ensuite, ce sont les divisions qui ont le plus de visibilité sur les bénéficiaires de leur projet, et nous verrons par la suite que cela est primordial pour une approche « genre ». Enfin, ce sont les divisions les plus directement concernées par les OMD, qui concernent l'éducation primaire pour tous (OMD 2), l'amélioration de la santé maternelle (OMD 5) ainsi que le combat contre le VIH (OMD 6).

A travers les stratégies de ces deux divisions (non-validées par le COMEX), nous allons voir quelles sont les approches proactives possibles dans ces domaines et en quoi elles sont nécessaires.

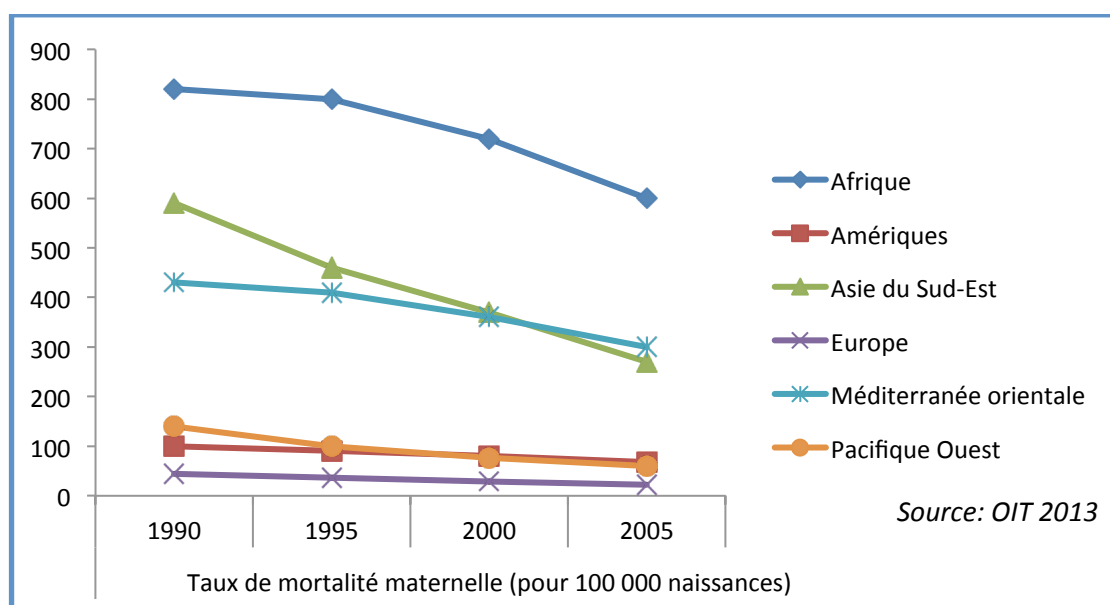
b. Genre et santé

Concernant la santé, un grand pan des projets montés et financés concerne la santé des femmes. Cette approche permet de combler les inégalités dans le domaine de la santé, car même si les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, elles sont discriminées à chaque étape de leur vie en ce qui concerne leur santé. Amartya Sen estime à 100 millions le nombre de

¹²⁰ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p. XLI

¹²¹ Haut Conseil à l'Egalité, *Rapport d'évaluation de la stratégie « Genre et Développement »*, 2012

« femmes manquantes », dont l'absence s'expliquerait principalement par la négligence des soins de santé et nutritionnels donnés aux filles par rapport aux garçons dans les premières années de leur vie¹²². Ce phénomène de « *missing women* » est toujours observé en 2012 par l'OCDE dans de nombreux pays d'Asie, comme la Chine, le Bangladesh, le Cambodge, l'Inde ou encore le Vietnam¹²³. De plus, tout au long de leur vie, les violences physiques et sexuelles subies par les femmes ont des conséquences directes sur leur santé et sont des phénomènes d'une ampleur non-négligeable : les violences basées sur le genre tuent ou handicapent autant les femmes de 15 à 44 ans que le cancer¹²⁴. La politique de l'AFD est plus spécifiquement centrée sur la santé maternelle, qui s'explique par le fait qu'une grossesse représente encore une étape dangereuse pour beaucoup de femmes dans les pays en développement. Malgré des efforts effectués dans ce sens, des écarts considérables entre régions persistent aujourd'hui (voir graphique). Cet effort correspond à l'objectif 5 des OMD, qui est d'améliorer la santé maternelle.



En soi, cette approche n'est pas obligatoirement genrée, et peut même avoir l'effet contraire, en perpétuant les stéréotypes de genre, confinant les femmes à leur rôle de mères. Mais en plus de la construction de cliniques, des politiques visant un meilleur accès au planning familial sont également mises en place. Une première conséquence est l'abaissement du nombre de grossesses et donc de risques pour les femmes. Une seconde peut participer à l'*empowerment*, en permettant aux

¹²² SEN Amartya, "Missing Women", *BMJ*, Volume 304, 7 mars 1992, pp.587-588: En 2005, il analyse la sélection sexuelle et découvre qu'à l'encontre de ses hypothèses, ce sont les femmes des classes sociales élevées qui la pratiquent le plus.

¹²³ OCDE (Centre de Développement), 2012 *SIGI, Social Institutions and Gender Index. Understanding the Drivers of Gender Inequality*, 2012

¹²⁴ CARE, *Note explicative sur l'approche genre de CARE*, Juillet 2012

femmes, qui ont moins d'enfant à charge, de dégager plus de temps. Cependant, l'accès à une contraception reste difficile pour de nombreuses femmes, non seulement à cause des distances à parcourir, mais aussi de la nécessité d'obtenir l'accord des hommes, voir leur présence, afin de se rendre dans un centre de soins. Toutefois, en créant de nouveaux centres de santé, le problème de la distance peut être résolu. La sensibilisation des hommes est une démarche importante, qui relève d'une démarche genrée. Le planning familial permet aux femmes de contrôler le moment des naissances ainsi que leur nombre. Ainsi, elles sont plus à même de se lancer dans un emploi productif et rémunérateur, et peuvent ainsi prétendre à un salaire égal avec les hommes et donc ne plus être dépendantes.

Dans sa stratégie, la division SAN identifie quatre axes qui lui permettra de promouvoir la réduction des inégalités : la sensibilisation des professionnels de santé, la prise en compte des besoins identifiés par les femmes elles-mêmes et l'association des indicateurs spécifiques, la responsabilisation des hommes et enfin le soutien de la société civile dans le plaidoyer pour l'accès à l'éducation et aux services de santé des femmes et des filles et la lutte contre les discriminations. La stratégie SAN insiste bien sur l'importance de ne pas considérer uniquement les femmes en liaison avec la maternité et avec les enfants, mais bien tout au long de leur vie. Il est également important de souligner l'objectif de la responsabilisation des hommes. Comme nous l'avons vu plus tôt, la présence d'un homme est parfois nécessaire pour que les femmes se déplacent à un centre de santé, et le fait de former également les hommes réduit le risque de *backlashes* (retours en arrière). En effet, les projets centrés sur les femmes peuvent avoir un effet contre-productif : les hommes se sentent écartés et dans certains cas, l'autonomisation des femmes est très mal vécue par leur compagnon, et leur incompréhension peut se traduire par des violences conjugales. En incluant les hommes dans les projets, on minimise cette tendance, et on passe d'une approche « femmes et développement » à une véritable approche « genre et développement ».

L'approche de la division SAN, en se concentrant principalement sur le planning familial, a une approche véritablement genrée des questions de santé. Cela peut s'expliquer par la directrice de division, qui auparavant était directrice de la division DPO, et qui a donc beaucoup travaillé avec des ONG spécialistes du genre. La division EDU, quant à elle, même si elle faisait déjà beaucoup pour la scolarisation des filles, tente à travers sa feuille de route de s'approprier la méthodologie « genre ».

c. L'éducation : la connaissance pour parvenir à l'égalité

Concernant l'éducation, même si c'est le domaine dans lequel les progrès en matière de réduction des inégalités homme-femme ont été les plus tangibles au cours des dernières décennies,

des efforts sont encore à effectuer, surtout en Afrique subsaharienne. Aujourd'hui, la quasi-totalité des garçons et des filles est inscrite à l'école primaire dans le monde, et les filles représentent 53% de l'ensemble des enfants non-scolarisés. En revanche, en ce qui concerne l'éducation secondaire, l'écart de genre est toujours significatif, et il n'a presque pas été réduit au cours des dernières années. Si les taux d'inscription dans le secondaire étaient en moyenne respectivement de 34% en 2010 pour les filles et de 41% pour les garçons, ils étaient, vingt ans auparavant, respectivement de 22 et 30%¹²⁵. Autre enjeu : même si dans le supérieur, les filles sont maintenant plus nombreuses que les garçons (c'est le cas dans toutes les zones géographiques, à l'exception de l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud), les orientations des filles en termes de filières et de carrière diffèrent de ceux des garçons et limitent leurs opportunités futures. Ces choix restent en grande partie conditionnés par une certaine autocensure, les filles ayant intériorisé le fait que certaines études et certains emplois sont destinés aux garçons, et qu'elles ne pourront y accéder.

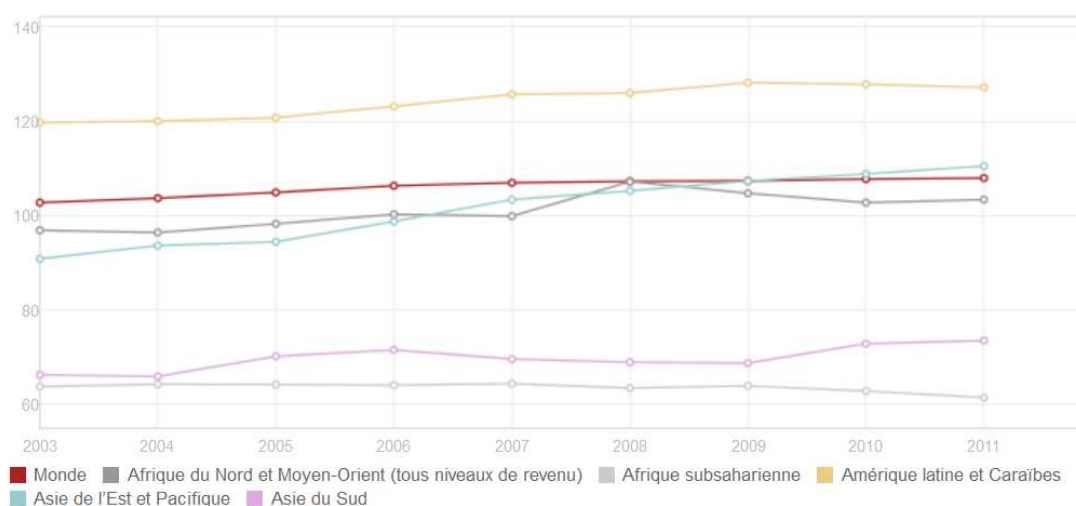


Figure 1 : Ratio femmes/hommes des inscriptions dans l'enseignement supérieur, Banque Mondiale, 2011

EDU contribue à l'effort effectué en faveur de l'égalité de genre en déclinant sa stratégie générale autour de problématiques plus centrées autour des disparités homme-femme. Ainsi, la feuille de route de la division suit les trois grands thèmes abordés : appui aux programmes sectoriels d'éducation, formation professionnelle et apprentissage et enfin emploi et insertion sur le marché du travail. Le principal enjeu soulevé pour l'éducation est celui de l'achèvement des cycles (primaire, notamment le collège) pour les filles qui ont dû l'interrompre. Concernant la formation professionnelle, certains secteurs sont très « masculinisés » tandis que d'autres, moins valorisés, sont totalement féminins (hôtellerie par exemple). De plus, afin de toucher plus de femmes, il est

¹²⁵ DUFLO Esther, « Women Empowerment and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, 50(4), pp.1051-1079, 2012

envisagé de trouver un moyen d'adosser les formations au secteur informel, où les femmes sont très nombreuses. Enfin, améliorer l'efficacité et l'équité du service public de l'emploi dans les pays en développement aiderait les femmes, qui passent principalement par cet intermédiaire lors de la recherche d'emploi, tandis que les hommes utilisent plus facilement des réseaux personnels. De façon plus précise, certaines pistes d'amélioration sont évoquées, comme la lutte contre les violences de genre en milieu scolaire ou contre la féminisation du corps enseignant.

L'approche de la division EDU est de trouver les déterminants qui empêchent les femmes de s'insérer sur le marché de l'emploi formel. On ne retrouve pas la notion d'*empowerment*, qui s'acquiert pourtant surtout grâce à l'éducation et à l'emploi.

d. La peur du politique

S'il y a bien une volonté d'une démarche proactive, visant uniquement les femmes, on reste loin de la notion d'*empowerment*, ou de rapport de pouvoir/force soulevée par l'OCDE ou les féministes.

L'*empowerment* ne fait pas consensus. Cette notion n'est pas neuve et des références au terme existent depuis les années 60. La promotion de l'*empowerment* signifie travailler pour une plus grande autonomie et liberté des personnes auparavant restreintes à cause de la pauvreté. Le concept revient lui aussi à la notion de pouvoir, et plus précisément du processus d'acquisition du pouvoir des femmes, comme capacité d'agir, de prise de décision dans les choix sociaux et personnels. Ce concept repris par des féministes des pays du Sud à la fin des années 80 n'a au départ reçu aucun appui car il était considéré comme trop radical. Mais la pression de ces dernières lors de la préparation de la conférence du Caire (de 1995) a réussi à orienter les agendas dans cette direction. Par la suite, la notion d'*empowerment* a été utilisée pour les femmes, mais aussi pour les pauvres, et le terme est devenu tellement à la mode qu'en 2005, plus de 1 800 projets financés par la Banque Mondiale mentionnaient l'*empowerment* dans leurs documents de projets¹²⁶. Si à l'origine cette notion renvoie autant à une autonomisation individuelle que collective, elle n'a été réduite par les grandes institutions internationales qu'à la capacité des femmes à se prendre en charge seules. Cette vision est largement critiquée par les féministes, qui reprochent à l'*empowerment* de reposer

¹²⁶ ALSOP Ruth, BERTELSEN Mette Frost, HOLLAND Jeremy, *Empowerment in Practice. From analysis to Implementation*, Banque Mondiale, 2006

sur une vision individualiste et imposée par les sphères dirigeantes, contrecarrant tout mouvement collectif et solidaire, et empêchant des changements plus radicaux¹²⁷.

A l'AFD, malgré le « lissage » de la notion d'*empowerment* par les grandes institutions, le terme n'est toujours pas approprié ni même utilisé. Selon Claire Martin, c'est parce que ce terme relève trop de la politique, et donc qu'il franchit une étape par rapport à un « simple » rééquilibrage des inégalités. A la question : « Selon vous, quels sont les obstacles qui ont empêché le genre de s'implanter durablement auparavant à l'AFD ? », Claire Martin répond : « Les mentalités. C'est aussi une question qui renvoie tout de suite au politique, qui nécessite une remise en cause des rapports de pouvoir. On voit bien que dans les projets, si on se limite à améliorer les impacts positifs pour les femmes, faire que cela n'empire pas leur situation : ok. Mais alors, passer à l'étape au-dessus d'*empowerment*, d'autonomisation et de renforcement des femmes, d'accès au pouvoir en parole, décision... Dans certains projets on arrive à le faire, mais difficilement...¹²⁸ ». Cette notion d'*empowerment* se rapprocherait trop du féminisme et de la « prise de pouvoir par les femmes », qui effraie. Ceci pourrait expliquer que tandis que le *gender mainstreaming* a été largement diffusé, la notion d'*empowerment* a été la grande absente des réunions et discussions autour de la stratégie genre à l'AFD. La notion est pourtant bien présente dans la stratégie du MAE et toute une section est dédiée à « l'autonomisation, l'émancipation ou la prise de pouvoir¹²⁹ ». Au contraire, le terme est absent des feuilles de route des divisions éducation et santé. Dans la santé, cet emploi aurait pourtant pu être pertinent, notamment concernant le contrôle de la reproduction sexuelle, mais on ne retrouve que l'« autonomisation » dans les résultats attendus : « Mieux informer et autonomiser la patientèle ». On retrouve le même schéma dans la stratégie de la division éducation, qui ne mentionne que « l'autonomie économique et sociale » ainsi que « l'autonomisation des femmes sur le marché du travail ».

Le développement de la nouvelle stratégie à l'AFD est toujours en cours, et a mobilisé une grande partie des acteurs de l'Agence. Le *mainstreaming* a été la clé de cette stratégie transversale, mais des actions en faveur des femmes et des filles sont également prévues. Si de nombreuses personnes ont été « moteurs » et ont porté cette stratégie, les coordinatrices ont également rencontré des résistances, non seulement culturelles, mais également organisationnelles.

¹²⁷ FALQUET Jules, ““Genre et développement” : une analyse critique des politiques des institutions internationales depuis la Conférence de Pékin.”. In : Reysoo, Fenneke; Verschuur, Christine, *On m'appelle à régner. Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*, Genève, pp 59-90

¹²⁸ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013, p. XX

¹²⁹ Ministère des Affaires Etrangères, *Stratégie Genre et Développement*, 2013-2017

B. Les résistances au changement

La culture organisationnelle a été définie par Antonio Strati comme « l'ensemble des symboles, des croyances et des modèles de comportements appris, produits et créés par les collaborateurs, qui consacrent leur énergie et leur travail à la vie de leur entreprise. Elle s'exprime au travers des structures de l'organisation et du travail, dans les artefacts et les services que l'organisation produit, dans l'architecture des locaux, dans les technologies employées, dans le cérémonial des rencontres et des réunions, dans l'organisation temporelle et spatiale des activités, dans la qualité et les conditions de travail, dans les idéologies relatives au travail, dans la philosophie de l'entreprise, dans le jargon, le style de vie et les caractéristiques physique des membres de l'organisation¹³⁰ ». Joan Acker a introduit au début des années 1990 la notion d'« organisation genrée », impliquant à travers cette expression qu'aucune organisation n'est neutre au genre, car elles sont créées par et pour des hommes¹³¹. Les femmes seraient donc toujours désavantagées du fait même de la construction des organisations.

A l'AFD, quelques chiffres nous permettent de voir les écarts qui existent encore au niveau des hommes et des femmes. Aujourd'hui, le bilan de l'égalité homme-femme est établi tous les ans par les ressources humaines. Fin 2012, le bilan est plutôt faible. L'AFD compte 50,5% de femmes pour 49,5% d'hommes. Cependant, seulement 24,6% de femmes ont des postes d'encadrement et plus l'on monte dans les grades, plus la proportion de femmes s'amenuise si l'on met à part les deux agents de service, qui sont des hommes. A l'échelon supérieur, les femmes forment 72,2% des employés et 83,3% des agents de maîtrise, mais seulement 45,2% des cadres. Si l'on s'intéresse plus particulièrement à cette catégorie, on observe que là-aussi, la proportion de femmes s'amenuise avec la responsabilité des postes. Les niveaux sont notés de D1 (pour le plus faible) à G (pour le plus élevé). Tandis qu'au niveau D1 les femmes sont 74,2%, au D2 ce chiffre descend à 55,9%, puis à 31,6% pour le E, à 16,7% pour le F et on tombe finalement à 11,1% pour le G. Ce phénomène est révélateur du plafond de verre qui existe dans toutes les entreprises. Malgré l'investissement massif des femmes dans l'enseignement supérieur et l'évolution de la place des femmes dans l'entreprises (qui comptent de plus en plus de femmes cadres), les inégalités sont toujours là. Ce qui est communément appelé « plafond de verre » décrit « l'ensemble des obstacles visibles et invisibles qui séparent les femmes du sommet des hiérarchies professionnelles et organisationnelles¹³² ». Ce phénomène de rarification des femmes au fur et à mesure que l'on

¹³⁰ STRATI Antonio, « Organizational culture in Szell György », *Concise encyclopedia of participation and co-management*, De Gruyter, Berlin, 1992, traduction de PONCHUT M. et BARTH I. in « Exploration de la culture organisationnelle comme facteur déterminant le succès ou l'échec d'un programme d'égalité professionnelle », Colloque *Le management et la diversité*, Lyon, 2 février 2012

¹³¹ ACKER, J. Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organization. *Gender and Society*, 4 (2), 1990, 139-158.

¹³² « Femmes et carrières : la question du plafond de verre », *Revue française de gestion*, 2004/4 no 151, p. 117-127, p.118

monte dans la hiérarchie se constate dans tous les pays et dans toutes les organisations, la faute n'incombe donc pas à l'AFD en tant qu'institution, mais est un problème plus général. Cependant, aucune mesure n'est prise pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes, et cela pourrait être effectué au nom de la politique du *gender mainstreaming* mise en place. Ce premier frein est important, mais d'autres concernent plus directement l'élaboration et la mise en place de la stratégie.

1. Le ralentissement organisationnel

L'AFD est une institution importante, comprenant 1700 employés à Paris et dans 70 autres pays. La mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement comporte des coûts. Intégrer le genre dans l'ensemble de l'AFD est un changement très lourd, il concerne une modification des façons de faire, va à l'encontre d'un mode organisationnel et de pensées. De façon évidente, ce processus ne peut se dérouler sans rencontrer des résistances, individuelles et collectives.

a. Définition de l'organisation au prisme de l'acteur stratégique

Avant de nous plonger dans l'analyse des ralentissements organisationnels présents à l'AFD, il convient de nous pencher plus précisément sur certaines définitions, dans l'optique de mieux cerner les enjeux.

L'organisation est définie par Crozier et Friedberg comme « un phénomène totalement autonome et artificiel, dont il faut expliquer l'existence comme celle d'un construit contingent¹³³ ». L'autonomie de l'organisation signifie qu'elle répond à ses propres règles et non à des règles extérieures. Concernant l'artificialité de l'organisation, il ne faut pas penser l'organisation comme quelque chose ayant toujours été là, mais comme un construit. Notons cependant que le fait que l'organisation soit un construit ne signifie pas qu'elle n'exerce pas une contrainte sur les agents qui la forment, au contraire. De manière plus concrète, Philippe Bernoux donne cinq grandes caractéristiques de l'organisation¹³⁴ : la division des tâches, qui fait la structure du groupe, la distribution des rôles, dans lesquels les personnes sont des acteurs qui remplissent leur fonction à leur manière, le système d'autorité, qui veille à l'adéquation du comportement de l'individu aux buts que les organisateurs ont fixé à l'organisation (ce système est généralement pyramidal), le système de communication vertical et enfin le système de contribution-rétribution : l'organisation fournit des ordres et un salaire, en contrepartie les membres donnent leur temps et leurs capacités.

¹³³ CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977, p. 84

¹³⁴ BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 1985 (2009 pour la nouvelle édition)

Nous allons voir que ces différentes caractéristiques jouent toutes un rôle dans la façon dont a été intégré (ou non) le genre dans les processus AFD.

Selon Raymond Boudon, trois grands types d'explication sociologique peuvent être mobilisés pour analyser le comportement des individus : le déterminisme individuel, le réalisme totalitaire et enfin le modèle interactionniste¹³⁵. Le déterminisme individuel tend à analyser les comportements en fonction des prédispositions qu'auraient les individus, dues à leur parcours de vie. La trajectoire de vie (famille, environnement, événements-clés) conditionnerait les actes d'une personne. Selon la seconde théorie, ce n'est pas le parcours individuel mais la société dans son ensemble, avec ses conditions socio-politiques mais également ses normes et sa culture, qui aurait un impact direct sur les agissements des individus qui la composent. Ces deux méthodologies, si elles partent d'un postulat opposé (pour l'un, la racine vient de l'individu, tandis que pour l'autre, elle naît dans la société) ; le raisonnement est analogue : l'individu est prédisposé à agir d'une certaine façon en fonction de critères qui lui sont indépendants, tel l'endroit où il est né. Quant au modèle interactionniste, il « souligne le fait que les comportements sociaux sont le fait d'acteurs agissant intentionnellement en vue de fins choisies par eux en appliquant des stratégies pour les atteindre¹³⁶ ». Les comportements ne résultent donc pas uniquement des déterminismes (qui ne sont pas écartés), mais surtout d'une intention stratégique de l'acteur. L'analyse stratégique de l'acteur repose sur trois postulats, que nous allons décliner ici. Tout d'abord, les hommes n'acceptent jamais d'être traités comme des moyens au service des buts que les organisateurs ont fixés à l'organisation. Chaque individu a ses objectifs propres, et ne se soumet pas intégralement aux volontés des organisateurs. C'est pour cette raison que les organisations ne sont jamais dotées d'une rationalité parfaite, et qu'il y a toujours des contradictions à l'intérieur de celles-ci. Le deuxième point rejoint le premier : les individus ont tous une liberté relative dans leurs actions, cette possibilité de jeu autonome étant au cœur de l'analyse stratégique. Enfin, si les stratégies sont bien rationnelles, cette rationalité est limitée par le manque d'information des acteurs. L'absence d'unicité et la rationalité limitée sont les deux grands axes structurant notre réflexion ici, pour montrer les différentes résistances au genre.

b. L'absence d'unicité de l'AFD

A l'AFD, la stratégie genre 2013-2017 bénéficie d'un atout que n'avaient pas les anciennes tentatives d'intégration du genre : une commande officielle. Cette demande, venue d'un ministère

¹³⁵ BOUDON Raymond, « Les limites des schémas déterministes dans l'explication sociologique », in G. Busino (éd.), *Les sciences sociales avant et après Jean Piaget. Hommage publié à l'occasion du 80^e anniversaire de Jean Piaget*, Genève, Droz, 1976, p. 417-435

¹³⁶ BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris, 1985 (2009 pour la nouvelle édition)

de tutelle ne peut être ignorée. C'est ici le « système d'autorité » qui joue le rôle de garantie aux organisateurs. L'organisation de l'AFD est particulière dans le sens où la personne à la tête de l'AFD a des comptes à rendre et doit suivre les directives d'une autre institution. Du fait de son caractère public-privé, l'AFD est dépendante de l'Etat et est donc soumise aux changements et volontés politiques. Dans une banque classique ou une entreprise privée, ces injonctions n'existeraient pas, et les décisions seraient orientées en fonction du profit. A l'AFD, même si cette question est aussi importante (l'AFD ne veut pas perdre d'argent), les stratégies politiques entrent aussi en compte, compliquant l'équation. En effet, si le changement de gouvernement a été un levier important, une alternance pourrait mettre un frein voire mener à un recul sur ces questions, qui ne seront peut-être plus prioritaires ou totalement écartées (on voit aujourd'hui que le genre est fortement décrié par certaines mouvances d'extrême-droite).

Cependant, même si une demande émane du haut et est relayée par la Direction Générale et le Conseil d'Administration, cela ne signifie pas qu'elle va être appliquée de manière totale et rapide. En effet, selon la définition de l'organisation de Philippe Bernoux, les individus suivent chacun leurs buts et objectifs et ont une autonomie relative. De plus, il est possible de faire une analogie entre les modèles organisationnels et bureaucratiques de l'Etat de Graham T. Allison et le fonctionnement de l'AFD¹³⁷. En effet, plutôt que de voir l'AFD comme une entité unique, il vaut mieux utiliser les grilles d'analyse d'Allison : le modèle organisationnel et le modèle bureaucratique.

Tandis que le modèle rationnel tendrait à analyser le comportement de l'Agence comme une action choisie par un décideur unique et rationnel, le modèle organisationnel se concentre sur le conglomerat d'acteurs, sans cohésion forte et ayant chacun une vie propre. Cette notion de pluralité est une notion-clé afin de comprendre certains blocages à l'AFD. Chaque division et département poursuit ses propres objectifs, et malgré le fait que tout le monde travaille pour la même institution, des barrières se dressent parfois entre les différentes cellules. Il est alors difficile d'effectuer un travail qui doit mobiliser le groupe AFD dans son ensemble. Lors de la mise en place de la stratégie « genre », cela est d'autant plus compliqué que c'est la cellule AES qui s'est trouvée en charge de la coordination. Cela paraît logique, étant donné qu'elle fait partie du département des appuis transversaux. Cependant, cela peut être aussi un handicap dans le sens où cette division n'a pas de pression hiérarchique sur les autres agents qui doivent l'aider et l'appuyer. La division AES a déjà un rôle difficile à porter dans l'Agence car elle doit pousser les chefs de projets à prendre en compte de plus en plus de critères. Comme le dit Marie Dubois: « Après, là où il va falloir qu'on soit assez forts dans le CIT, ça va être de poser au COMEX un certain nombre de questions sur comment eux vont harmoniser les différentes demandes qui émergent des tutelles et qui vont vers

¹³⁷ ALLISON Graham T., « Modèles conceptuels et la crise des missiles de Cuba », in BRAILLARD Philippe (dir.), *Théorie des relations internationales*, PUF, Paris, 1977

les chefs de projet, parce qu'on ne peut pas demander aux chefs de projet d'être plus productifs, de faire les projets plus rapidement, avec des plus gros montants, et en même temps de rajouter des thématiques à leurs études de faisabilité. Là, pour l'instant, on interroge le niveau chef de projet/de division, mais eux ne peuvent pas synthétiser toutes les contraintes dans lesquelles on les met¹³⁸ ». AES doit ajouter une nouvelle contrainte, la prise en compte du genre, et leur statut ne les avantage pas, car s'ils peuvent s'appuyer sur une décision prise par la hiérarchie, ils ne sont pas eux-mêmes en position de supériorité pour imposer des décisions.

Ensuite, le modèle organisationnel peut nous permettre de comprendre comment l'AFD a réagi à une demande nouvelle. Toujours selon G.T. Allison, chaque organisation fonctionne selon des routines qui façonnent la perception des problèmes et du champ des possibles des membres et la rendent prisonnière de ses habitudes. En répétant les mêmes procédures et actions, on minimise le temps de réflexion. Mais cette routinisation a pour conséquence de grandes difficultés pour l'organisation à s'adapter à de nouvelles situations, qui tend plutôt à adopter une standardisation des comportements. A l'AFD, cette routinisation s'est traduite de plusieurs manières lors du développement de la stratégie genre. Tout d'abord, c'est le cadre d'intervention transversal qui a été utilisé, outil qui a été créé pour ce type de procédure. Marie Dubois avait déjà participé à la coordination de ce type de document¹³⁹ et a donc procédé de la même manière pour le second. Ensuite, le genre a automatiquement été assimilé à l'environnement par tous les acteurs. Même si ces deux sujets s'éloignent sur certains points, comme les compétences requises, il est vrai qu'il existe des similarités : les deux sont des axes à prendre en compte pendant le projet afin qu'il ne soit pas nocif pour la planète/les femmes, ils sont transversaux et seront ensuite vérifiés par la cellule AES. Si l'AFD suit la théorie et répète le même schéma, cela est de mauvais augure pour l'intégration du genre. En effet, l'environnement est actuellement mal pris en compte de façon générale par les chefs de projets. Pierre Faure, chargé de suivre les projets à AED, en parlant des paragraphes concernant le développement durable dans la présentation des projets donne le ton : « Amusez-vous à lire les trucs de développement durable, c'est accablant. C'est quelque chose qui demande de la réflexion et du temps, sauf que les chargés d'affaires, en plus de négocier le truc, lever les conditions suspensives etc., on leur demande ça ! C'est invraisemblable, c'est à se tordre de rire ces trucs¹⁴⁰ ». La faible qualité de ces écrits s'explique aisément : les chefs de projets ont peu de temps et ne sont, pour la majorité, pas équipés pour traiter cette question. On leur impose d'en parler, donc ils le font, mais cela n'est pas convaincant. Plusieurs personnes craignent que ce phénomène se reproduise pour le genre, comme cela apparaît notamment dans le compte-rendu des premières réunions¹⁴¹. Pourquoi le résultat serait-il différent avec le genre ? Nous ne pouvons pas

¹³⁸ Annexe 5 : Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXVI

¹³⁹ Elle a été la co-auteure du CIT *Migrations internes et internationales, 2010-2013*

¹⁴⁰ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p.XLIV

¹⁴¹ AFD, *Compte-rendu des premières réunions sur le genre avec les divisions opérationnelles*, mai-juin 2013

prédire l'avenir, mais une différence notable est que la stratégie « genre » s'accompagnera d'une formation de tous les agents AFD, tandis que lors de l'ajout d'une case « environnement », une formation avait été proposée, mais celle-ci n'était pas obligatoire.

Un autre aspect de ce modèle organisationnel est le « changement par accroissement ». A l'AFD, les chefs de projets accumulent les contraintes, mais aucune contrainte n'est jamais supprimée ou modifiée. Si le genre est ajouté, on peut penser qu'il va rester en place, car il sera rentré dans les routines. A partir de ce moment-là, il sera très difficile de l'en faire sortir. Le plus dur sera de rendre le genre une étape systématique et indispensable, et Marie Dubois paraît plutôt optimiste : « Les anciens disent que l'AFD a une force d'inertie énorme, mais cela ne veut pas dire qu'elle ne peut pas bien intégrer une fois que c'est dedans, des choses. C'est pour ça que je suis optimiste, j'y crois¹⁴² ».

Pour conclure, un premier obstacle à la prise en compte du genre est la liberté qu'ont les acteurs de vouloir s'impliquer ou non. Si les chefs de projets continuent de travailler selon leur routine, le genre ne sera pas plus pris en compte que l'environnement dans certain cas. La volonté du Conseil d'Administration ne se reflète pas nécessairement dans l'action de tous les agents.

c. Des décisions non-rationnelles

Le second modèle d'Allison permettant d'éclairer notre situation est le modèle bureaucratique, qui montre que la décision qui est prise par l'organisation n'est pas forcément la décision rationnelle, mais la décision qui découle du rapport de force entre les différents membres décideurs. Ce jeu de marchandage vise à imposer la vision qui arrange le plus l'acteur selon sa position hiérarchique, mais peut également répondre à des convictions profondes (souvent dictées par leur position). Le cas de la négociation entre AES et la stratégie est éclairant sur cette question. Une réunion avait été organisée par Marie Dubois pour discuter des objectifs de la stratégie et également pour discuter de l'embauche d'une personne travaillant sur le genre dans cette cellule. Cette requête était présentée comme devant équilibrer la présence du genre à l'AFD, n'étant pour le moment qu'à l'opérationnel. De plus, AES n'est pas habilitée à prendre en charge la commande ou le suivi d'études sur le genre. De la part de Marie Dubois, cela était également un moyen d'être déchargée en partie de la question du genre, qu'elle n'avait jamais explicitement demandé. Les chefs de division ont tous répondu par la négative, ne voulant pas porter le poids du genre à leur échelle. L'argument majoritairement employé était qu'il serait défavorable au genre d'être cantonné à une seule personne. En réalité, une partie des motivations des chefs de division était qu'ils ne souhaitaient pas devoir être en charge d'une personne travaillant uniquement sur le genre

¹⁴² Annexe 5 : Entretien Marie Dubois, 17.09.2013, p. XXV

(et donc supprimer un poste déjà existant). Dans les divisions de la stratégie, les personnes défendant le genre (« convictions profondes ») défendaient en revanche la mise en place d'une personne pouvant les guider, ne croyant pas que le genre pourrait être maîtrisé par tous les agents. Après discussion, la division AES n'ayant pas de pouvoir hiérarchique sur la stratégie, la division est restée sur un statu quo.

Comme nous l'avons déjà vu, le genre a globalement mauvaise presse en France, car le concept est perçu comme trop militant, et associé au terme de « féministe ». Cet a priori peut également être un obstacle, car le genre est trop souvent perçu comme « un truc de femme ». Cette représentation peut présenter un filtre cognitif, ou comme les nomme R. Jervis, des « misperceptions »¹⁴³. Les acteurs ont tendance à faire correspondre les nouvelles informations à leurs images et théories déjà existantes, autrement dit, les gens perçoivent ce qu'ils attendent. Le genre est mal compris, et le fait que ce soient uniquement des femmes, plutôt jeunes, qui portent le sujet à l'AFD n'aide pas à faire évoluer les mentalités. Ainsi, lors des réunions de présentation ou de discussion autour du genre, s'établissent en général deux types de personnes. Les premières sont en grande majorité des femmes (mais quelques exceptions existent, surtout à des postes de direction), ces personnes sont déjà convaincues ou intéressées par la question, et vont donc réagir en posant des questions et en faisant des propositions. L'autre partie de l'auditoire va rester passive, faire des blagues sur la question ou être sur la défensive. Les différentes discussions auxquelles j'ai assisté sur le sujet n'ont jamais abouti à un consensus : le sujet est très clivant, et les personnes sont difficiles à convaincre, dans un sens comme dans l'autre. Dans les entretiens préliminaires avec les divisions, une remarque est faite à propos de la stratégie : il ne faudrait pas qu'elle soit trop radicale, pour ne pas effrayer. Ceci va dans le sens de R. Jervis, qui explique qu'il est plus facile pour une personne d'appréhender une information qui ne rentre pas dans son cadre de pensée si elle arrive de manière graduée. Pourtant, la stratégie a été imposée en bloc par le MAE et les délais ont été très courts, les agents se sont sentis acculés, ce qui n'a pas forcément été dans le sens d'une meilleure compréhension du sujet.

De plus, le lien avec le politique que nous avons déjà évoqué peut mener à des décisions qui ne sont pas les plus rationnelles, ni les meilleures pour le groupe AFD. Le cas de la nomination de l'unique personne chargée du genre en est un bon exemple. La réelle valeur ajoutée de la stratégie « genre » a été son processus participatif, afin de sensibiliser l'ensemble des agents, et de les associer à son élaboration. Mais au cours du développement de la stratégie, Bercy, ministère de tutelle de l'AFD, a demandé à ce qu'une personne soit recrutée à l'AFD. Sans suivre les procédures habituelles, et lancer un processus de concertation et de recrutement, cette personne a été arbitrairement assignée à l'AFD le 16 septembre 2013, avec pour mission d'« animer et de

¹⁴³ JERVIS Robert, « Hypotheses on misperception », *World Politics*, Vol.20, n°3, Avril 1968, p.454-479

coordonner les volets de la stratégie genre de l'aide française »¹⁴⁴. Lors de son arrivée, les personnes alors en charge de la coordination de la stratégie ne savaient pas quel allait être son rôle, démontrant une absence de communication. Cette personne a finalement été assignée à la direction des relations extérieures, et sera chargée de représenter la France lors de différents colloques et conférences sur la question du genre. Sa nomination a eu deux conséquences néfastes pour la stratégie : tout d'abord, les personnes qui s'étaient investies se sont senties trahies, car elles ont travaillé pour un sujet qui leur a semblé leur échapper, et comme la nouvelle arrivante n'a aucune expérience précédente en matière de genre, cela a donné un argument de plus aux détracteurs du genre.

Le fonctionnement interne de l'AFD ne facilite pas forcément la prise en compte du genre, mais sa logique financière et ses méthodes de travail avec ses partenaires peuvent constituer un obstacle encore plus grand.

2. La culture de l'AFD comme frein à la prise en compte des critères sociaux

En 2001, les consultantes engagées par Geneviève Verdelhan-Cayre soulignaient déjà les trois problèmes profonds faisant obstacle à la prise en compte du genre à l'AFD : la logique économique et financière du groupe, laissant peu de place à l'analyse sociologique et donc au genre, la conjugaison de la culture institutionnelle de l'AFD, des intervenants et de la culture des pays partenaires et enfin la difficulté à discriminer les bénéficiaires des projets¹⁴⁵.

a. Le financement des projets : quelle pression sur les pays partenaire ?

L'AFD est un financeur du développement, participe au financement des projets, mais ce n'est pas elle qui propose les projets. Ceux-ci lui sont soumis par des Etats, collectivités locales ou ONG. L'AFD examine la proposition, et si elle y est favorable, va demander la réalisation d'une étude de faisabilité du projet, qui est le plus souvent confiée à un bureau d'étude extérieur. Après analyse de cette étude, les conditions du financement sont négociées, et si la proposition adressée à l'AFD est validée par l'instance de décision compétente, le financement est versé et le projet peut être réalisé¹⁴⁶. L'AFD n'est donc pas maître de l'élaboration des projets.

En ce qui concerne le financement des ONG, comme nous l'avons vu, le genre fait partie des critères de sélection pour la DPO, mais la division ne fonctionne pas sur appel à projets, donc ne maîtrise pas le contenu de ce qu'elle va recevoir, elle peut simplement accepter ou refuser les

¹⁴⁴ BACQUE Raphaëlle « Safia Otokoré, « sœur » autoproclamée de Pierre Moscovici », *Le Monde*, 14 septembre 2013, cf. annexe

¹⁴⁵ AFD, *L'AFD & la prise en compte du genre*, Note d'orientation opérationnelle, janvier 2001

¹⁴⁶ AFD, « Comment financer le développement ? », plaquette 2012

propositions. Pour la FISONG, des demandes spécifiques au genre peuvent être demandées, mais cela ne signifie pas que les retours seront nécessairement satisfaisants, comme cela a été le cas pour la FISONG Biodiversité.

L'AFD est un financeur du développement, elle travaille aussi avec des pays partenaires, en passant majoritairement par des gouvernements ou des collectivités territoriales. En 2012, sur un total de 7 milliards d'euros de financements autorisés par l'AFD, 4,7 milliards d'euros ont été versés sous forme de prêts à des pays en développement. Le financement de l'Etat se fait sous deux formes : soit par un budget de fonctionnement et aide budgétaire, soit par un budget d'investissement, comprenant à la fois des prêts sectoriels et des prêts projets. Si dans tous les dialogues qu'elle a avec les partenaires, l'AFD peut poser la question du genre, il paraît évident que dans certains cas, l'intégration ne peut être imposée par elle. Si l'on prend le cas des aides budgétaires globales ou de la participation aux fonds de solidarité prioritaires, il ne s'agit pas de modes opératoires où l'AFD peut intégrer le genre de manière unilatérale. De même pour les prêts sectoriels, il est plus difficile pour l'AFD d'imposer des conditionnalités spécifiques.

Enfin, pour les projets, si des conditionnalités sont toujours mises en place, de grandes disparités existent. Tout d'abord, selon l'Etat avec qui l'AFD travaille, la question du genre peut plus ou moins être facilement abordée. Certains Etats sont en effet bien plus avancés que d'autres sur la question et sont donc plus ouverts à l'intégration du genre dans les projets : « C'est quand même assez compliqué, et extrêmement central dans notre question : non seulement il faut évangéliser l'AFD, mais il faut aussi évangéliser nos clients. Evangéliser mille personnes, ce n'est pas une tâche débordante, après vous pouvez en convaincre un certain nombre, et avoir un argument d'autorité sur le reste. Par contre on a 140 pays dans notre portefeuille, et là c'est plus compliqué parce qu'on n'a pas de pression, mise à part la négociation. Vous avez des pays où ça se passe très bien : au Kenya, sur les pistes rurales, ils en font plus que ce qu'on leur demande. C'est très variable suivant les pays¹⁴⁷ ». Avec d'autres pays, plus conservateurs ou religieux, le dialogue peut s'avérer plus difficile. Les conditionnalités restent le fruit d'une négociation entre l'AFD et le partenaire, et il ne faut pas oublier que l'AFD est une banque, qui doit faire un certain chiffre. Les prêts effectués au taux du marché peuvent difficilement donner lieu à des conditionnalités qui ne vont pas dans le sens du partenaire, car celui-ci peut très bien se tourner vers une autre banque, comme il en a les moyens. Les taux bonifiés et les subventions semblent aussi poser problème car certaines personnes, comme Pierre Faure, expliquent que même dans ces cas-là, il n'est pas évident d'imposer des conditions contre la volonté du partenaire. La raison évoquée est que l'AFD est obligée de décaisser un certain montant par an, et que les partenaires en sont conscients, et en jouent à leur avantage : « Le seul truc, c'est que nos partenaires ne sont pas complètement idiots.

¹⁴⁷ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p.XLI

Ils savent qu'on a une nécessité de décaisser, donc ils jouent là-dessus : « Vous voulez nous filer une subvention, mais il y a pas mal de trucs dans votre subvention qui nous emmerdent donc on n'en veut pas¹⁴⁸ ». L'AFD serait un financeur sur le « marché de l'aide¹⁴⁹ », et ses offres devraient séduire ses « clients », qui, sinon, se tourneront vers d'autres propositions plus alléchantes. Cet argument n'est pas partagé par l'entièreté de l'Agence, d'autres personnes estimant que les pays partenaires sont une excuse derrière laquelle se cachent les agents pour ne pas faire plus d'efforts¹⁵⁰. Selon eux, si d'autres conditionnalités sont mises en place, cela pourrait également être le cas pour le genre. L'AFD donne ou prête de l'argent, et cela se fait en contrepartie de certains engagements pris par le partenaire. Si l'AFD décide que le genre est une priorité, les contrats seront fidèles à cette volonté. Pour le moment, le profit prime sur la question du genre (ce qui n'est pas le cas pour l'environnement ou le travail des enfants par exemple).

Les chefs de projets paraissent réticents à l'idée de négocier sur la thématique du genre avec leurs maîtres d'ouvrage. Sans ce dialogue, même si tous les agents sont formés, cela ne se reflétera pas dans les projets, car ce n'est pas l'AFD mais bien le partenaire qui les met en œuvre. On rejoint ici une faiblesse de la stratégie actuelle, qui n'a pour le moment que très peu pris en compte les Agences. L'AFD a tout un réseau d'agences, présentes dans 70 pays. Les Agences sont les entités qui sont les plus proches des maîtres d'ouvrage et elles doivent également être sensibilisées et formées à la question du genre pour pouvoir dialoguer. Pour l'instant, cela n'est pas prévu, alors qu'ils sont les principaux interlocuteurs des maîtres d'ouvrage. Si les mentalités ne changent pas sur le terrain, cela serait une perte considérable, car les agents au siège ont bien sûr une influence sur le projet, mais il leur est plus difficile de convaincre les interlocuteurs à travers quelques missions de terrain que ça ne l'est pour des personnes résidant là-bas, et étant un partenaire régulier. La grande distribution géographique de l'AFD peut être un frein à la diffusion de la stratégie. En effet, les agents n'ayant pas pris part au processus de formation de la stratégie vont être confrontés à un document leur imposant une façon de faire, sans sensibilisation ou dialogue préalable.

La logique financière de l'AFD peut être un frein, tout comme la relation avec les partenaires, qui entraîne de fortes réticences de la part de nombreux chefs de projets. La question des agences reste également cruciale, car elles sont les représentantes de l'AFD dans les pays d'intervention, et leur rôle de communication pourrait être moteur dans la diffusion du genre. Cependant, ce rôle sera limité car l'AFD ne doit pas intervenir sur des questions de politique et de gouvernance, qui, comme nous allons le voir, relèvent du MAE.

b. Un découpage des responsabilités du MAE : l'AFD cantonné à des domaines « techniques »

¹⁴⁸ Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013, p.XLI

¹⁴⁹ HARFORD Tim, KLEIN Michael, *The Market for Aid*, Banque Mondiale, Juin 2005

¹⁵⁰ Voir par exemple l'annexe 2 : Entretien Camille Dupont, se retrouve également dans : AFD, *Compte-rendu des premières réunions sur le genre avec les divisions opérationnelles*, mai-juin 2013

L'AFD est un opérateur du développement, et son champ d'action ne couvre pas tous les domaines de la coopération. En effet, l'AFD a aujourd'hui la seule compétence dans les secteurs de l'agriculture, du développement durable, de la santé, de l'éducation de base, de la formation professionnelle, de l'environnement, du secteur privé, des infrastructures et du développement urbain. Mais les domaines de la gouvernance, de l'enseignement supérieur et de la coopération culturelle restent entre les mains du MAE, et plus précisément de la Direction Générale de la Mondialisation¹⁵¹. On comprendra la gouvernance, même si elle recouvre plusieurs définitions, comme : « la prise de décision mise en réseau : l'ensemble des intervenants sont présentés comme des partenaires, qu'ils soient issus du secteur privé ou du secteur public, du niveau local jusqu'au niveau international, participant comme autant d'égaux à la formation de la décision¹⁵² ». Les projets qui relèvent de ces compétences sont donc financés directement par le MAE, sans passer par l'AFD.

L'argument des chefs de projets est que les secteurs couverts par l'AFD sont trop techniques, et que l'approche « genre » devrait plutôt passer par la question des droits, qui relève du MAE. Il y aurait donc une incompatibilité entre les domaines d'intervention de l'AFD et la prise en compte du genre. La question du droit serait primordiale et incontournable. Par exemple, l'AFD n'est pas habilitée à traiter des questions autour des violences faites aux femmes ni de leur statut. Les agents se sentent donc impuissants face à ces obstacles qu'ils estiment être à la base des inégalités. Il est très difficile pour eux de comprendre la pertinence de la prise en compte du genre dans la construction d'un pont, alors que les femmes sont battues par leur conjoint ou contraintes de rester chez elle à cause de traditions locales.

Les seuls secteurs qui leur paraissent alors aptes à prendre en compte le genre sont l'éducation et la santé, car ils relèvent des droits humains, et l'intégration du genre serait plus accessible. En effet, comme cela a été déjà discuté, la santé et l'éducation ont déjà des politiques visant l'amélioration de la condition des femmes et plus d'égalité de genre. Mais le domaine de l'eau et de l'assainissement l'a également fait, très tôt, alors qu'au premier abord il ne concerne pas forcément les femmes. C'est une étude de terrain qui montre que les femmes ont en effet un rôle très important dans l'acheminement et l'utilisation de l'eau, et intégrer une variable de genre est donc effectivement pertinente. Mais l'eau n'est pas une exception. Toutes les divisions peuvent à leur niveau, réduire ou éliminer des inégalités de genre.

¹⁵¹ CAMBON Christian, VANTOMME André (Sénat), *Avis rendu sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, pour la période 2011-2013*, Rapport d'information n° 497, 6 mai 2011

¹⁵² GOBIN Corinne, « Gouvernance », in *Quaderni*, n° 63, Printemps 2007, Nouveaux mots du pouvoir : fragments d'un abécédaire, pp.54-57

Concernant l'agriculture, les femmes vivant en milieu rural ont moins accès que les hommes aux ressources productives et aux services¹⁵³. Cet accès restreint aux ressources se traduit par des coûts économiques élevés, du capital humain non-exploité et une productivité de travail faible, qui freine le développement rural ainsi que les progrès agricoles et finit par menacer la sécurité alimentaire, pour les femmes mais aussi pour les hommes. Les femmes et les filles effectuent un travail considérable, et insuffisamment rémunéré, en plantant, semant, récoltant, battant les cultures, et en traitant les produits pour la vente. Dans la plupart des sociétés rurales, elles sont également responsables du maintien du foyer, de l'éducation des enfants, de l'élevage des petits animaux et des autres tâches (préparer les repas et aller chercher du feu de bois et de l'eau). Même si les femmes contribuent de façon non négligeable à la production agricole et au bien-être du foyer, les hommes contrôlent la vente des cultures et des animaux et l'utilisation du revenu. L'impossibilité pour les femmes de valoriser leur travail limite leur pouvoir de négociation en ce qui concerne les transactions économiques, l'allocation des ressources du ménage et plus largement les décisions de la communauté¹⁵⁴.

La division des transports et des énergies durables a beaucoup de mal à voir en quoi le genre pourrait être une variable à prendre en compte dans leur projets. Pourtant, les hommes et les femmes n'ont pas le même rapport aux transports en commun¹⁵⁵. Tout d'abord, les hommes ont plus facilement accès à des moyens de transports motorisés individuels car ils ont le contrôle sur les revenus du foyer et car dans certaines régions du monde, la conduite par les femmes est mal acceptée socialement. De plus, les trajets des femmes et des hommes sont généralement différents : tandis que les hommes effectuent des trajets plutôt longs mais peu nombreux, du domicile au travail, les femmes quant à elles doivent accomplir plusieurs trajets, plus courts, car elles combinent différents rôles : domestique, économique et social. En Afrique, 70% des biens sont transportés sur la tête des femmes, et ces trajets peuvent représenter dans certaines régions jusqu'à 8 heures par jour¹⁵⁶. De façon plus générale, il existe en monde rural un lien fort entre l'accès aux routes et l'éducation et la santé. Concernant les transports urbains, l'intervention la plus commune consiste à créer des routes, mais ce n'est pas le moyen qui touche le plus les femmes et les plus démunis. Quant aux transports en commun, ils sont créés pour des trajets centre-périphérie, et non pour des trajets multiples, ce qui désavantage les femmes. En ce qui concerne les énergies durables, les femmes sont les plus consommatrices de ressources naturelles (eau, bois, fumée etc.) et les

¹⁵³ CROPPENSTEDT Andre, GOLDSTEIN Markus, ROSAS Nina, *Gender and Agriculture. Inefficiencies, Segregation, and Low Productivity Traps*, Policy Research Working Paper, Banque Mondiale, Février 2013

¹⁵⁴ *Why gender* [En ligne], FAO [Consulté le 15 juillet 2013], Disponible sur: <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/>

¹⁵⁵ Banque Asiatique de Développement, *Gender Tool Kit : Transport. Maximizing the Benefits of Improved Mobility for All*, Philippines, 2013

¹⁵⁶ Banque Mondiale, *Making Transport Work for Women and Men. Tools for Tasks Team*, Washington, Décembre 2010

projets visant à préserver l'environnement peuvent avoir des conséquences importantes sur la vie quotidienne des femmes, par exemple en restreignant l'utilisation du bois de chauffe sans proposer d'alternative viable ou en allongeant certains trajets pour contourner des zones protégées¹⁵⁷.

Ensuite, l'aménagement urbain (CLD) peut contribuer à l'égalité de genre s'il procure : des infrastructures et services accessibles et abordables concernant l'eau et l'assainissement, le traitement des déchets, l'électricité, le transport et le logement, ainsi que la sécurité au logement, des opportunités d'emplois et un environnement sûr¹⁵⁸. Pour cela, il faut développer des mécanismes qui permettent aux femmes de participer aux différentes étapes de l'aménagement (organisation, gestion, design, opérations, maintien...). Les infrastructures doivent être pensées de manière genrée, comme les transports (voir paragraphe ci-dessus) ou les toilettes, qui doivent être séparées dans tout type de structure. Les femmes rencontrent souvent des problèmes de violence, qui peuvent être amoindris par un éclairage des rues la nuit par exemple.

Enfin, même les divisions « financières » comme IFP, FIN ou GAR sont concernées par la prise en compte du genre : l'allocation du temps des femmes dans le monde entier diffère encore fortement de celle des hommes. Les femmes passent une à trois heures de plus par jour aux tâches domestiques, et de deux à dix fois plus de temps au soin de tiers (enfants, personnes âgées ou malades), donc ont moins le temps de s'investir dans une activité productive¹⁵⁹. Cependant, de nos jours, de plus en plus de femmes entrepreneurs créent des entreprises. Elles dirigent désormais entre un quart et un tiers de toutes les entreprises de l'économie formelle du monde entier¹⁶⁰. Mais la grande majorité d'entre elles travaillent au sein de micro-entreprises au potentiel de croissance limité dans l'économie informelle. Les femmes entrepreneurs sont sous-représentées dans les entreprises de toutes tailles, et plus l'entreprise est grande, moins elle est susceptible d'être dirigée par une femme. Dans certains pays, les attitudes sociétales et les croyances sociales empêchent les femmes d'envisager la création d'entreprise, tandis que des obstacles systémiques font que de nombreuses femmes entrepreneurs restent confinées à de très petites entreprises opérant dans l'économie informelle. De plus, l'accès aux services financiers est indispensable, et inégalement réparti entre les femmes et les hommes : en Asie du Sud, si 41% ont un compte dans une institution formelle, les femmes ne sont que 25%, ces taux s'élèvent respectivement à 23 et 13 % en MENA et 27 et 22% en Afrique subsaharienne. Cette situation non seulement limite leur capacité de gagner

¹⁵⁷ VOUHE Claudy, HOFFMAN Elisabeth, *Environnement, biodiversité et développement*, Prise en compte du genre dans la FISONG, AFD, 2012

¹⁵⁸ Banque Asiatique de Développement, *Gender Tip Sheets : Gender-Inclusive Approaches in Urban Development*, Philippines, 2013

¹⁵⁹ Banque Mondiale, *Gender Equality and Development*, 2012

¹⁶⁰ OIT, Le développement de l'entrepreneuriat féminin, 31 mars 2012, Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_183754.pdf

un revenu pour elles-mêmes et leurs familles, mais restreint également leur contribution potentielle au développement socio-économique et à la création d'emplois. Le rapport sur le développement dans le monde 2011 de la Banque mondiale suggère que la productivité pourrait augmenter de près de 25% dans certains pays si les obstacles discriminatoires contre les femmes étaient supprimés.

Chaque division pourrait donc contribuer à l'égalité de genre, car les inégalités sont partout présentes. Il est aujourd'hui encore difficile pour les agents d'appréhender les questions de genre, qui ne sont pas évidentes dans tous les domaines. Le manque de visibilité et l'incompréhension des agents peuvent être franchis grâce à des formations démontrant l'impact réel que peuvent avoir les projets sur le quotidien des femmes. Cependant, un problème majeur reste à résoudre, et dépasse le cadre du genre : le suivi des projets et la connaissance des bénéficiaires.

c. Un problème qui s'inscrit dans une thématique plus grande : le social

Au cours des entretiens et des réunions, une demande forte émane des chefs de projet : avoir un retour sur les projets qu'ils mènent. En effet, plusieurs effets concourent à ce que les chefs de projet manquent de visibilité sur ce qu'ils ont accompli : le manque de suivi des projets et de données sur les bénéficiaires, ainsi que le phénomène de rotation important des agents de l'AFD.

L'AFD a une forte culture de la mobilité, aussi bien géographique que professionnelle. Les agents peuvent changer de poste tous les trois ans, et les changements sont vivement encouragés par les ressources humaines. Les projets mettant du temps à être établis et les évaluations arrivant encore plus en aval, il arrive souvent que les chefs de projets soient déjà partis de leur division au moment de la remise de l'évaluation.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide incarne la volonté des bailleurs d'évaluer l'impact de leurs projets dans les pays d'intervention. Si l'action internationale est probablement l'une des politiques publiques les plus évaluées¹⁶¹, de nombreux chercheurs ont pourtant mis en avant la difficulté, voir l'impossibilité d'établir des rapports de cause à effet entre les politiques d'aide et les résultats observés sur le terrain. William Easterly, dans son article «Can Foreign Aid Buy Growth? », remet en question la capacité et la volonté des grandes institutions et des ONG à évaluer leurs projets¹⁶². Il donne comme exemple la Banque Mondiale, qui n'évalue les impacts sur le développement que sur 5% de ses prêts, trois à dix ans après les derniers déboursements. Il estime que les agences d'aide sont trop réticentes à mettre en place de bonnes évaluations, car elles ne veulent pas faire face à leurs échecs. Au niveau de l'Union Européenne, il n'existe pas non plus

¹⁶¹ BOISTEAU Charlotte, « L'évaluation, un outil au service de l'efficacité du développement », *Sociologies pratiques*, 2013/2 n° 27, p. 125-132

¹⁶² EASTERLY William, Can Foreign Aid Buy Growth ?, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17 n°3, Summer 2003, p.23-48

de dispositifs contraignants pour les Etats. Le code de conduite européen laisse aux Etats-membres la possibilité de s'autoévaluer¹⁶³.

A l'AFD, les évaluations sont menées selon deux méthodologies différentes. Les évaluations décentralisées sont des évaluations concernant un seul projet, sont confiées à des évaluateurs externes et sont pilotées par l'Agence du pays concerné, en partenariat avec les mairies d'ouvrage locales. Au siège, d'autres évaluations sont lancées par la division Evaluation et capitalisation (EVA) et effectuées par des organismes indépendants (tels le GRET ou le BRLI). Ces évaluations sont plus globales et traitent de l'efficacité d'un outil, ou font le bilan sur un secteur particulier. Elles se basent sur des évaluations décentralisées qui ont déjà été effectuées ou des projets qui n'ont pas encore été évalués. Si l'on cherche à comptabiliser le pourcentage d'évaluations effectuées par l'AFD, il faut auparavant établir quelques précisions. Les évaluations effectuées par EVA ne sont pas comptabilisées, car elles reprennent en partie des évaluations de projets déjà effectuées. Les projets qualifiés de « spécifiques » ne sont pas évalués non plus : ils comprennent les aides budgétaires globales, les fonds d'études et de renforcement des capacités, les projets du Fonds de Solidarité Prioritaire financé par l'AFD et les sous-participations à des financements de PROPARCO. Les projets « courants » sont ceux évalués de manière décentralisée. Concernant les projets de 2011, sur les 132 projets achevés, seuls 38 ont été évalués¹⁶⁴. Autrement dit, 29% de tous les projets financés par l'AFD ont été évalués. Si l'on reprend nos définitions antérieures, cela représente également 78% des projets hors projets « spécifiques » et de faible montant (inférieurs à 750 000 €). Les contraintes spécifiques des projets établis par plusieurs bailleurs ou sur des projets engageant peu de financements se comprennent, mais cela signifie tout de même que les chefs de projet ont très peu de retour sur les projets qu'ils mènent. Cela comprend notamment l'impact sur les bénéficiaires.

Les bénéficiaires finaux ne sont pas toujours exactement connus par l'AFD, et cela est particulièrement ressorti lors des premiers entretiens avec les différentes divisions¹⁶⁵. Une grande partie de l'activité de la division Institutions financières et appui au secteur privé (IFP) est l'appui au secteur privé par l'intermédiaire des banques. Ils n'ont actuellement pas de données sexospécifiques sur les bénéficiaires des prêts fournis par les banques et sont donc incapables de connaître la proportion de femmes touchées par leur action. La situation est la même du côté de la division Ingénierie financière (FIN), qui avoue ne pas connaître la population des entreprises financées. Pour ces deux acteurs, s'intéresser à la proportion de femmes dans les entités privées qu'elles financent ne serait pas difficile. Elles expliquent elles-mêmes qu'elles devraient se pencher

¹⁶³ BALLEIX Corinne, « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, 2010/4 n°236, p. 95-107

¹⁶⁴ *Questions parlementaires*, PLF2014, question n°182

¹⁶⁵ AFD, *Compte-rendu des premières réunions sur le genre avec les divisions opérationnelles*, mai-juin 2013

sur la question et d'entamer le dialogue avec les entreprises partenaires sur cette question. Cependant la démarche n'a jamais été effectuée. Si ces deux divisions pensent qu'elles sont capables d'avoir les informations, la division Garanties (GAR), chargée de se porter garante auprès de banques qui souhaitent financer des projets entrepreneuriaux « à risques », quant à elle, dit ne pas pouvoir y avoir accès, et réfute même la pertinence de la démarche. Selon elle, seule la banque est en contact avec l'AFD, et elles n'ont pas connaissances des institutions de micro-finance ou des petites et moyennes entreprises qui sont bénéficiaires de la garantie. Selon eux, seul le risque-crédit importe, donc la question de savoir s'il est porté par un homme ou par une femme n'aurait pas d'importance, sauf si on arrive à démontrer que les crédits portés par les femmes sont moins risqués. Les divisions Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) et Transports et Energies Durables (TED) disent avoir du mal à établir les pourcentages des bénéficiaires.

De plus, différentes personnes ont mis en lumière le problème du suivi des projets à l'AFD (Lola Gonzales et Pierre Faure entre autres). Le suivi se distingue de l'évaluation dans le sens où il concerne l'indexation des projets, ainsi que la possibilité pour d'autres personnes à l'AFD de retrouver ces projets, selon des mots-clés. Deux outils sont utilisés à cet effet, le Système d'Information Opérationnel (SIOP) ainsi que le Système d'Information de Restitution et Pilotage (SIRP). Dans ces deux bases de données, il est possible d'effectuer des recherches de projets par mot-clé. Dans le SIOP, les mots-clés sont déjà référencés, il faut les sélectionner pour voir les projets concernés apparaître. Les mots-clés « genre » et « égalités homme-femme » n'existent pas. Quant au mot-clé « femme », il existe, mais aucun projet n'est référencé sous ce terme. Concernant le SIRP, les mots-clés doivent être tapés. Les mots « genre », « femme » et « égalité » ne donnent aucun résultat. Ces outils ne permettent donc pas de faire un suivi ou un bilan des projets prenant en compte le genre ou l'égalité homme-femme. Nous avons déjà parlé de l'indicateur CAD, qui est également très mal renseigné, et ne permet pas non plus de travailler sur ces projets.

Lors de l'élaboration d'un projet, l'analyse « genrée » permet de réfléchir en amont aux rôles de chacun (qui a accès aux ressources et qui les contrôle) afin d'éviter d'éventuels effets négatifs sur la situation des femmes, voire d'améliorer les rapports sociaux entre les sexes. Ceci n'est possible que si les chefs de projet connaissent bien la situation sur place, si une analyse sociologique préalable prend le temps de bien connaître la situation de départ, situation qui pourra ensuite être comparée à celle que l'on retrouvera à l'issue du projet. Comme le dit Claire Martin : « Il faut donc du temps pour comprendre la situation de départ [...] Si on demande des études de faisabilité dans des temps réduits... (elle fait la moue). Il faut que les sociologues aient un peu de temps sur place¹⁶⁶ ». Aujourd'hui, les chefs de projet ont du mal à connaître les bénéficiaires de

¹⁶⁶ Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013, p.XVII

leur projet, donc à avoir une simple description sociologique des personnes à qui le projet est destiné. Il paraît dans ces conditions difficile de faire du genre.

Pour conclure, l'arrivée d'une stratégie genre à l'AFD marque un vrai tournant dans la prise en compte du sujet au sein de l'Agence. La thématique « genre et développement » est devenue incontournable dans toutes les institutions travaillant sur le développement, des Nations-Unies aux ONG, en passant par les banques bilatérales comme l'AFD. Le mouvement, amorcé aux Nations-Unies en 1995, n'avait eu que quelques échos au sein de l'Agence, qui avait jusqu'à aujourd'hui un retard important par rapport aux autres grandes banques de développement. Cela s'expliquait par la faiblesse des moyens engagés. Les actions n'étaient entreprises que par une seule personne, et n'avaient donc connu qu'une faible diffusion et appropriation au sein des agents. Seules les divisions travaillant sur les ONG et l'eau et l'assainissement avaient intégré une véritable variable « genre » dans leurs projets et leur réflexion. Le processus d'élaboration de la stratégie laisse à penser qu'elle va s'orienter dans une direction différente. La majorité des agents sont impliqués dans le processus et seront formés par la suite. Le genre vise à être intégré dans tous les domaines d'intervention de l'AFD, afin qu'en 2017, 50% des projets aient le genre comme objectif principal ou secondaire. Les objectifs sont clairs et ambitieux, et s'ils sont atteints, de réels changements seront possibles. Si ce n'est pas le cas, le processus d'élaboration aura eu pour mérite de sensibiliser un maximum d'agents et de faire en sorte que le genre ne soit plus tabou. Les discussions qui ont eu lieu auront un impact positif. Cependant, il est à craindre que les objectifs ne soient pas remplis comme prévu, car la prise en compte du genre, surtout dans le cadre du *gender mainstreaming*, est un dispositif lourd. L'AFD est une grande institution, et intégrer tous les agents risque de prendre du temps, et certains individus ne voudront pas forcément se plier à l'exercice. De plus, les routines et jeux d'acteurs risquent de freiner, voire de paralyser le processus. Enfin, le financement du développement ne rend pas facile la prise en compte du genre. La stratégie est toujours en cours de rédaction, il faut encore qu'elle soit discutée avec la société civile, validée par le Comité Exécutif puis par les ministères de tutelle.

Néanmoins, se pencher sur les résultats des autres stratégies peut donner quelques clés. Aujourd'hui, le bilan de l'intégration du genre chez les grands bailleurs est plus que mitigé. Un document de travail du département de l'évaluation des opérations de la Banque africaine de Développement fait la synthèse de multiples évaluations conduites sur des banques telles que la Banque Asiatique de Développement, la NORAD, la SIDA ou encore la Banque Mondiale¹⁶⁷. A travers celle-ci, sont pointés les principaux obstacles de cette intégration. Les principales failles observées sont les suivantes : le genre n'est pas la priorité des dirigeants, il n'existe pas d'incitation ou de responsabilisation concernant l'intégration du genre, les moyens humains et financiers ne sont pas suffisants, et même si les procédures créées par les stratégies ont bien été suivies au départ, on observe un relâchement avec le temps. Il apparaît donc que malgré les efforts investis

¹⁶⁷ Département de l'évaluation des opérations (Banque Africaine de Développement), *Intégration de l'égalité des genres : une voie vers des résultats ou une voie vers nulle part ?*, 2012

par ces bailleurs, et la mise en place d'une stratégie depuis plusieurs années, les résultats restent décevants. Comme nous l'avons vu, l'intégration du genre est complexe, et la difficulté qu'a eu l'AFD à l'implanter est partagée par tous les bailleurs.

Le document d'évaluation de la Banque Africaine de Développement, en plus de faire un état des lieux de l'intégration du genre, propose également des options afin de répondre à ses défis. Nous retiendrons quatre grands axes : le premier est de mettre un accent sur le genre dans les divisions qui ont déjà cette culture, et où des progrès ont déjà été effectués (comme la santé et l'éducation), et de valoriser des liens avec des secteurs connexes pour diffuser la pratique. En second lieu, les évaluations ont montré que même si les agences disent faire du genre, leur approche est plutôt centrée sur « femmes et développement ». L'alternative serait d'assumer cette approche et d'approfondir les programmes visant l'autonomisation des femmes. Ensuite, le rapport souligne l'importance du dialogue avec les pays partenaires. Enfin, le suivi et l'évaluation sont deux éléments-clés pour une meilleure intégration du genre, et ces deux composantes doivent être renforcées dans les politiques des bailleurs. Quoi qu'il en soit, l'intégration du genre prend du temps, et les bailleurs vont pouvoir bénéficier de l'expérience qu'ils ont acquise pour améliorer leurs stratégies et s'aider mutuellement.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages théorique

ALLISON Graham T., « Modèles conceptuels et la crise des missiles de Cuba », in BRAILLARD Philippe (dir.), *Théorie des relations internationales*, PUF, Paris, 1977

ALLELY D. et al., *Eau, genre et développement durable*, Editions du GRET, mars 2002

ALSOP Ruth, BERTELSEN Mette Frost, HOLLAND Jeremy, *Empowerment in Practice. From analysis to Implementation*, Banque Mondiale, 2006

BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Points, Paris, 2009

BOSERUP Ester, *Women's role in Economic Development*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1970

BOSERUP Ester: *The Conditions of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Londres, 1965

BOUDON Raymond, « Les limites des schémas déterministes dans l'explication sociologique », in G. BUSINO (dir.), *Les sciences sociales avant et après Jean Piaget. Hommage publié à l'occasion du 80^e anniversaire de Jean Piaget*, Genève, Droz, 1976, p. 417-435

CROZIER Michel et FRIEDBERG Ehrard, *L'acteur et le système*, 1977, rééd. Seuil, coll. « Points essais », 1992

FALQUET Jules, ““Genre et développement” : une analyse critique des politiques des institutions internationales depuis la Conférence de Pékin.”, in : REYSOO Fenneke; VERSCHUUR Christine, *On m'appelle à régner. Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*, Genève, pp 59-90

FROGER Géraldine, MAINGUY Claire, BROTH Jean et GERARDIN Hubert (dir), *Quels acteurs pour quel développement?*, Karthala, 2005, Paris

MALTHUS Thomas-Robert, *Essai sur le principe de population*, 1798 (édition de 2001, Chicoutimi)

NYE J.S., KEOHANE R.O., *Transnational relations and world politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1972

OLSON Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F., 1987

OVERHOLT Catherine, ANDERSON Mary B., CLOUD Kathleen and AUSTIN James, *Gender Roles in Development Projects: A Case Book*, Kumarian Press, 1984, Connecticut

PINTON Françoise, « Les stratégies de genre favorisent-elles le développement ? Des femmes en forêt colombienne », in BISILLIAT Jeanne (dir.), *Relations de genre et développement : femmes et sociétés*, Paris, ORSTOM, 1992

SOMMIER Isabelle, « 5. Diffusion et circulation des mouvements sociaux », in Éric AGRIKOLIANSKY *et alii.*, *Penser les mouvements sociaux*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 111

STRATI Antonio, « Organizational culture in Szell György », *Concise encyclopedia of participation and co-management*, De Gruyter, Berlin, 1992

TABET Paola, *La construction sociale de l'inégalité des sexes. Des outils et des corps*, Paris, L'Harmattan, Bibliothèque du féminisme, 1998

Articles théoriques

ACKER Joan, « Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organization », *Gender and Society*, 4 (2), 1990, 139-158

BALLEIX Corinne, « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, 2010/4 n°236, p. 95-107

BESSIS Sophie, « L'approche genre et les organisations internationales, du discours à l'action », Colloque *Genre, population et développement en Afrique*, Abidjan, 2011

BOISTEAU Charlotte, « L'évaluation, un outil au service de l'efficacité du développement », *Sociologies pratiques*, 2013/2 n° 27, p. 125-132

BRIDGE, *Gender and Development: Frequently Asked Questions*, Report No 57 (by Hazel Reeves and Sally Baden), Brighton, Février 2000

CORNWALL Andrea, « Revisiting the "Gender Agenda" », *IDS Bulletin*, vol. 38, n° 2, 2007, pp. 69-78, Sussex

CROPPENSTEDT Andre, GOLDSTEIN Markus, ROSAS Nina, *Gender and Agriculture. Inefficiencies, Segregation, and Low Productivity Traps*, Policy Research Working Paper, Banque Mondiale, Février 2013

DINKELMAN Taryn, « The Effects of Rural Electrification on Employment: New evidence from South Africa », *American Economic Review*, December 2011, Vol. 101 (7)

DUFLO Esther, « Women Empowerment and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, 2012, 50(4), 1051-1079

DUFLO Esther, BANERJEE Abhijit, GLENNERSTER Rachel, KINNAN, Cynthia G., « The Miracle of Microfinance ? Evidence from a randomized Evaluation », *NBER Working Paper Series*, May 2013

EASTERLY William, "Can Foreign Aid Buy Growth ?", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17 n°3, Summer 2003, p.23-48

FASSIN Eric, « Le genre aux Etats-Unis et en France », *Séminaire Genre et Génération*, INJEP, septembre 2004

FRAISSE Geneviève *et al.*, « Le gender mainstreaming, vrai en théorie, faux en pratique ? », *Cahiers du Genre*, 2008/1 n° 44, p. 17-26

FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, n° 52, 1998, p. 887-91

GOBIN Corinne, « Gouvernance », in *Quaderni*, n° 63, Printemps 2007, Nouveaux mots du pouvoir : fragments d'un abécédaire, pp.54-57

HAFNER-BURTON Emilie et POLLACK Mark A., *Mainstreaming Gender in Global Governance*, EU Cneter, Wisconsin, Disponible sur:
<http://eucenter.wisc.edu/conferences/gender/hafner-burton.htm>

HARFORD Tim, KLEIN Michael, *The Market for Aid*, Banque Mondiale, Juin 2005

JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques ? Le gender mainstreaming comme norme internationale et scientifique. Esquisse d'une généalogie », pour le colloque *Genre et politiques publiques*, Genève, 28-29 septembre 2006

JERVIS Robert, « Hypotheses on misperception », *World Politics*, Vol.20, n°3, Avril 1968, p.454-479

LAUFER J. « Femmes et carrières : la question du plafond de verre », *Revue française de gestion*, 2004/4 no 151, p. 117-127, p.118

MEHRA Rehka et GUPTA Geeta Rao, *Gender Mainstreaming: Making It Happen*, International Center for Research on Women, February 2006

MOSER Caroline, « Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs », *World Development*, Vol. 17, No. 2.

PARISH, W., WILLIS, R., "Daughters, education, and family budgets: Taiwan experiences", *Journal of Human Resources*, 28 (4), 1993, pp.863-898

ROUÉ Marie, « ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris. Une alliance contre nature pour sauvegarder la nature? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003/4 n° 178, p. 679-687

SCOTT Joan, VARIKAS Eléni, « Genre : une catégorie utile d'analyse politique », *Les Cahiers du GRIF*, N°37-38, 1988, pp. 125-153

SEN Amartya, "Missing Women", *BMJ*, Volume 304, 7 mars 1992, pp.587-588

STAR Susan L., GRIESEMER James R., « Institutional Ecology, « Translations » and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1909-39 », *Social Studies of Science*, Vol. 19, 1989, pp. 387-420

TRUE, Jacqui, MINTROM, Michael, « Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming », *International Studies Quarterly*, n° 45, 2001, p. 27

VERSCHUUR Christine, « Quel genre ? Résistances et mésententes autour du mot « genre » dans le développement », *Revue Tiers Mondes* 4/2009 (n° 200), p. 785-803

Travaux institutionnels

Adéquations, *Définitions de l'approche de genre et genre et développement*, 2011 (réactualisé en 2013)

AFD, pS-Eau, *La prise en compte du genre dans les projets d'adduction d'eau potable en milieux rural et semi-urbain*, Guide méthodologique pS-Eau-AFD, novembre 2006

AFD, *Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée : 15 ans d'accompagnement*, Ex Post, n°32, août 2010

Banque Mondiale, *Gender Equality and Development*, 2012

Commission Femmes et Développement (Belgique), « *Genre et développement* » pour des politiques de développement appropriées, (dir. Isabel Yépez del Castillo, Sophie Charlier et Sophie Grenade), décembre 2009

Coordination Sud, *Renforcer l'égalité femmes-hommes pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)*, mars 2010

Département de l'évaluation des opérations (Banque Africaine de Développement), *Intégration de l'égalité des genres : une voie vers des résultats ou une voie vers nulle part ?*, 2012

Nations-Unies, *Gender Mainstreaming. An overview*, New-York, 2002

Nations-Unies [En ligne] Les quatre conférences mondiales sur les femmes, 1975-1995. Perspective historique, [Consulté le 28/09/2013], Disponible sur : <http://www.un.org/french/womenwatch/followup/beijing5/session/fond.html>

OCDE (Centre de Développement), *2012 SIGI, Social Institutions and Gender Index. Understanding the Drivers of Gender Inequality*, 2012

OCDE, *Closing the Gender Gap: Act Now*, OCDE Publishing, 2012

Nations-Unies, *Gender Mainstreaming. An overview*, New-York, 2002

OIT, Le développement de l'entrepreneuriat féminin, 31 mars 2012, Disponible sur :
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_183754.pdf

ONU WOMEN [En ligne] *Women, Poverty & Economics*, [Consulté le 16 juillet 2013], Disponible sur: http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics

UNICEF, *Women and Children: The Double Dividend of Gender Equality*, 2007

Littérature grise

AFD, *Compte-rendu des premières réunions sur le genre avec les divisions opérationnelles*, mai-juin 2013

AFD, *L'AFD & la prise en compte du genre*, Note d'orientation opérationnelle, janvier 2001
Banque Asiatique de Développement, *Gender Tip Sheets : Gender-Inclusive Approaches in Urban Development*, Philippines, 2013

AFD, *Le cofinancement des projets et programmes d'intérêt général*, 2012 (version actualisée)

Banque Asiatique de Développement, *Gender Tool Kit : Transport. Maximizing the Benefits of Improved Mobility for All*, Philippines, 2013

Banque Mondiale, *Making Transport Work for Women and Men. Tools for Tasks Team*, Washington, Décembre 2010

CAMBON Christian, VANTOMME André (Sénat), *Avis rendu sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, pour la période 2011-2013*, Rapport d'information n° 497, 6 mai 2011

CARE, *Note explicative sur le genre*, Juillet 2012

Commission nationale consultative des droits de l'homme et Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (2012), *Évaluation de la politique française en genre et développement*, rapport du Groupe de travail, Paris

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 31 juillet 2013, Relevé de décision

DABBOUS Claire (AFD), *Etat des lieux sur l'intégration du genre dans les documents stratégiques de l'AFD*, 2006

DABBOUS Claire (AFD), « Le genre à l'Agence française de développement. Présentation journée Genre Coordination Sud », 12 décembre 2006

ECOSOC, "Gender mainstreaming", Extract form *Report of the Economic and Social Council for 1997*, 18 Septembre 1997

Haut Conseil à l'Égalité, *Rapport d'évaluation de la stratégie « Genre et Développement »*, 2012

Ministère des Affaires Etrangères, *Stratégie Genre et Développement*, 2013-2017

MORENO CRUZ Cecilia (AFD), *Benchmark de la prise en compte du genre*, 2013

Nations-Unies, *Report of the World Conference of the International Women's Year*, Mexico City, 19 Juin- 2 juillet 1976

OCDE, Examen par les pairs de la France, 2013

OCDE, Examen par les pairs de la France, 2004

OCDE, *Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers*, DCD/DAC(2007)39

The Centre for Development and Population Activities, *Genre et Développement, Série de manuels de formation CEDPA*, Volume III, Washington DC, 1997

Union Européenne, *Stratégie pour l'égalité des genres dans la politique de développement*, 2007
VOUHE Claudy, HOFMANN Elisabeth (pour l'AFD), *Environnement, biodiversité et développement*, 2012

Sites Internet

AFD [En ligne] [Consulté le 5 novembre 2013], Disponible sur: <http://www.afd.fr/home>

DAWN [En ligne], About us [Consulté le 12 octobre 2013], Disponible sur : <http://dawnnet.org/about.php>

Objectifs du Millénaire pour le Développement [En ligne], *Nations-Unies*, [Consulté le 17.10.2013], Disponible sur : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

PNUD [En ligne] Approche genre [Consulté le 20.10.2013], Disponible sur: http://www.pnud.org.ma/guide/concepts_cadre_travail/con-concepts-integration.html

Why gender [En ligne], FAO [Consulté le 15 juillet 2013], Disponible sur: <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/>

Conventions

Nations-Unies (Assemblée générale), *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Paris 1948

Nations-Unies (Assemblée Générale), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, New York, 1979

Nations-Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, 1995

Article de presse

BACQUE Raphaële « Safia Otokoré, « sœur » autoproclamée de Pierre Moscovici », *Le Monde*,
14 septembre 2013

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	2
SYNTHESE ET MOTS-CLES	3
ABSTRACT AND KEY WORDS.....	4
ABREVIATIONS	5
I. La thématique « genre et développement » : une inscription lente dans l’agenda AFD ..	13
A. L’approche Genre et Développement : définition et enjeux.....	13
1. Un déplacement du regard : des femmes aux relations sociales de sexe	13
a. La légitimation de la thématique « femme et développement » : des féministes aux Nations-Unies.....	14
b. L’approche « Genre et développement » : transnationalisation d’un outil de rééquilibrage des rapports sociaux de sexe.....	17
c. La perte de la qualité politique du concept « genre »	19
2. L’instrumentalisation du genre : l’argument des droits de l’homme versus l’efficacité économique.....	20
a. Une justification au nom des droits de l’Homme	21
b. L’argument de l’efficacité pour promouvoir l’ « outil » genre	22
c. Le genre comme instrument d’efficacité des projets	24
B. Des actions « genre » très dépendantes du contexte politique.....	25
1. Historique de la prise en compte du genre par l’AFD : des initiatives isolées	25
a. L’arrivée d’une spécialiste en genre	25
b. L’échec de la thématique « genre » transversale à l’AFD.....	28
c. L’impact des ONG sur le genre à l’AFD	31
2. Un contexte favorable à une stratégie Genre et Développement.....	35
a. Le retard de la France sur les questions de genre	35
b. La pression internationale	37
c. Le contexte politique français	39
d. L’impulsion ministérielle	40
II. La stratégie genre de l’AFD : quels changements possibles ?	42
A. La stratégie AFD : s’approprier des méthodologies validées par les dominants	42
1. Le « gender mainstreaming » : analyse d’un concept devenu norme internationale.....	42
a. Diffusion du concept sur la scène internationale	42
b. Appropriation par l’AFD : un processus participatif.....	44
c. Avantages et limites de la méthode	48
2. Des actions proactives ou la discrétion de l’ « empowerment ».....	51
a. Critère genre du CAD : un outil mal approprié et inadapté	51
b. Genre et santé	55
c. L’éducation : la connaissance pour parvenir à l’égalité	57
d. La peur du politique	59
B. Les résistances au changement.....	61

1. Le ralentissement organisationnel	62
<i>a. Définition de l'organisation au prisme de l'acteur stratégique</i>	<i>62</i>
<i>b. L'absence d'unicité de l'AFD</i>	<i>63</i>
<i>c. Des décisions non-rationnelles</i>	<i>66</i>
2. La culture de l'AFD comme frein à la prise en compte des critères sociaux.....	68
<i>a. Le financement des projets : quelle pression sur les pays partenaire ?</i>	<i>68</i>
<i>b. Un découpage des responsabilités du MAE : l'AFD cantonné à des domaines « techniques ».</i>	<i>70</i>
<i>c. Un problème qui s'inscrit dans une thématique plus grande : le social</i>	<i>74</i>
BIBLIOGRAPHIE	80
TABLE DES MATIERES	87
LISTE DES ANNEXES.....	I

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Organigramme AFD, octobre 2013	II
Annexe 2 : Entretien Camille Dupont, 17.09.2013.....	III
Annexe 3 : Entretien Laura Bonacieux, 17.09.2013 (conversation téléphonique)	XIII
Annexe 4 : Entretien Claire Martin, 17.09.2013	XIV
Annexe 5 : Entretien Marie Dubois, 17.09.2013	XXII
Annexe 6 : Entretien Lola Gonzales, 18.09.2013	XXXII
Annexe 7 : Entretien Pierre Faure, 19.09.2013.....	XL
Annexe 8 : Entretien Johanna Sorel, 08.10.2013	XLVIII
Annexe 9 : « L’AFD et la prise en compte du genre », Note opérationnelle, Geneviève Verdelhan-Cayre Janvier 2001.....	L
Annexe 11 : « La prise en compte du genre par la Division du Partenariat avec les ONG », AFD, 2013	LX
Annexe 12 : « Projets en cours de cofinancement par la DPO classés en catégorie 2 du Marqueur Genre du CAD », AFD, 2013	LXIII