

Promotion de l'égalité des genres :

la rhétorique européenne à l'épreuve des faits

Défis et leçons apprises pour un soutien européen transformatif sur la participation politique et civique des femmes en République démocratique du Congo et au Rwanda



eurAC

réseau européen
pour l'africaine centrale

Décembre 2019

eurAC

réseau européen
pour l'Afrique centrale

Avec la contribution de :



Avec le soutien de la coopération belge au développement.



Belgique

partenaire du développement

Table des matières

Liste d'abréviations	6
Glossaire	7
Introduction	8
PARTIE 1 : La promotion de la participation politique et civique des femmes en RDC et au Rwanda : contexte et défis	12
Participation politique et civique des femmes au Rwanda : un bref état des lieux	13
Un taux de représentation exemplaire au niveau national	13
Un engagement politique fort à la suite du génocide et un cadre légal et institutionnel favorable	13
Une représentation plus faible au niveau local	15
Au-delà du nombre, une participation sous caution	16
Engagement féminin dans la société civile	17
Les défis à une participation politique et civique renforcée des femmes et des filles au Rwanda	18
La persistance des normes genrées stéréotypées	18
Le rôle de la cellule familiale et des hommes	19
L'influence de la religion	20
Un cadre légal méconnu au niveau local	21
La restriction de l'espace civique et démocratique	21
Les limites de l'approche <i>top-down</i>	22
L'obsession des chiffres	22
Le manque d'implication communautaire à la base	23
Participation politique et civique des femmes en République démocratique du Congo : un bref état des lieux	24
Peu de femmes candidates et peu de femmes élues	24
Des nominations à la marge	24
Des électrices potentielles	25

Engagement féminin dans la société civile	25
Les défis à une participation politique et civique renforcée des femmes et des filles en RDC	26
Les limites du cadre légal et de sa mise en oeuvre	26
La Constitution et la loi N°15/013 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité	26
La loi électorale	27
La restriction de l'espace civique	28
La persistance des normes genrées stéréotypées	29
Stéréotypes de genre dans la sphère publique et politique	29
Le rôle de la cellule familiale et des hommes	31
Le manque de modèles	32
Le rôle de la religion	32
PARTIE 2 : Leçons apprises, stratégies et mises en application	34
La promotion de la participation politique et civique des femmes par les bailleurs européens : un bref état des lieux	35
L'Union européenne	35
La Belgique	36
La Suisse	36
La France	37
Lutter contre les normes genrées stéréotypées au Rwanda et en RDC	38
Renforcer le travail mené sur la cellule familiale et généraliser l'implication des hommes	39
Sortir de la victimisation et promouvoir les représentations positives	42
Renforcer le travail avec la jeunesse et l'éducation au genre	43

Impliquer davantage les Églises et les leaders religieux	45
Renforcer les initiatives de plaidoyer pour le développement et la mise en application effective d'un cadre légal favorable en RDC	47
S'engager de manière durable et continue	48
RECOMMANDATIONS	50
PARTIE 3 : Changer la culture institutionnelle des bailleurs européens : une condition <i>sine qua non</i>	52
De la stratégie....	54
L'Union européenne et le GAP II	54
Les États européens	55
La Belgique	55
La Suisse	56
La France	58
...à la pratique en RDC et au Rwanda	59
Compétences internes, points focaux genre, formations et budget	59
<i>Mainstreaming</i> , indicateurs sensibles au genre et suivi évaluation	60
Aborder les questions d'égalité des genres lors des dialogues politiques	63
Mécanisme de coordination et de consultation dans le domaine du genre	65
RECOMMANDATIONS	68

Liste d'abréviations

CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (France)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères (Suisse)
DFID	<i>Department for International Development</i> - Département du développement international (Royaume-Uni)
DGD	Direction générale coopération au développement et aide humanitaire (Belgique)
DUE	Délégation de l'Union européenne
ENA	École nationale d'administration (République démocratique du Congo)
FPR	Front patriotique rwandais
GAP II	<i>Gender Action Plan II</i> , Plan d'action de l'UE pour l'égalité des genres 2016 - 2020
ODD	Objectif de développement durable
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne
VBG	Violences basées sur le genre

Remarque

Ce rapport concernant l'égalité des genres, EurAc a décidé d'appliquer l'écriture inclusive (point médian) afin de refléter une approche transversale du genre. EurAc y portera également une attention particulière à l'avenir.

Clause de non-responsabilité

Le contenu de ce rapport ne représente pas nécessairement la position d'EurAc ou de ses membres. Les contributions externes et les entrevues ont été menées sur base individuelle et toute responsabilité découlant du contenu de ce rapport est celle de ses auteurs·rices. EurAc ne peut garantir que l'information qu'il contient soit complète et exempte d'erreurs, et ne peut donc pas être tenu responsable de tout dommage lié à son utilisation.

Glossaire

Sexe/genre

- Le mot « sexe » se réfère davantage aux caractéristiques biologiques et physiologiques qui différencient les hommes des femmes.
- Le mot « genre » sert à évoquer les rôles qui sont déterminés socialement, les comportements, les activités et les attributs qu'une société considère comme appropriés pour les hommes et les femmes.
- Plus de détails : <https://www.who.int/gender/whatisgender/fr/>

Égalité des genres

Aussi appelée « égalité des sexes », l'égalité des genres désigne l'idée que les droits, les responsabilités des femmes et des hommes ainsi que les opportunités qui leur sont offertes ne dépendront pas du fait d'être né-e de l'un ou de l'autre sexe.

Féminisme

Mouvement social qui a pour objet l'émancipation de la femme, l'extension de ses droits en vue d'égaliser son statut avec celui de l'homme, en particulier dans le domaine juridique, politique, économique ; doctrine, idéologie correspondante.^{1a}

1a. Définition « Féminisme », [Centre national de ressources textuelles et lexicales](#), site web consulté le 3/10/2019.

Gender mainstreaming ou « transversalisation » du genre

Prise en compte transversale du genre.

1b. [Resources, Agency. Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment, Development and Change](#), 30: 435-464, Naila Kabear, 2001.

Normes genrées stéréotypées

Les normes sociétales définissant le rôle et les caractéristiques attribués aux personnes en fonction de leur sexe sur base de stéréotypes de genre.

Autonomisation

Le processus de changement en vertu duquel ceux à qui est refusée la possibilité de faire des choix l'acquièrent.^{1b}

Masculinité positive

Masculinité qui s'inscrit dans le respect de l'égalité des genres, en opposition à la « masculinité toxique ».

Introduction

L'égalité des genres et la jouissance des femmes de leurs droits fondamentaux au même titre que les hommes est une composante essentielle à la pleine réalisation d'un développement équitable et durable. À ce titre, l'Union européenne (UE) et bon nombre de pays européens, parmi lesquels la France, la Belgique, ainsi que la Suisse, font de la promotion de l'égalité des genres un de leurs objectifs prioritaires en matière de coopération.

Plusieurs documents stratégiques récents illustrent cette forte volonté de la part de l'UE. Le nouveau Consensus européen sur le développement,² adopté en mai 2017, a ainsi l'ambition de faire de l'UE le chef de file mondial dans la promotion de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes et des filles. En vertu de ce nouveau Consensus, l'UE et ses États membres s'engagent notamment à intensifier leurs efforts pour promouvoir les droits économiques et sociaux des femmes et des filles, à veiller à ce que leurs voix soient entendues et à lutter contre tous les types de violence à leur égard. Cette volonté était déjà annoncée lors du lancement du Plan d'action de l'UE pour l'égalité des genres 2016-2020 (*Gender Action Plan - GAP II*).³ Le GAP II fournit en effet un cadre stratégique de mesures axées sur les résultats, mettant en avant la nécessité d'une action coordonnée pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les relations extérieures de l'UE et des États membres. En approuvant le GAP II le 26 octobre 2015, le Conseil de l'UE reprend dans ses conclusions⁴ que l'égalité des genres est au cœur des valeurs européennes et fait partie intégrante des

cadres juridiques et politiques de l'UE.

En 2018, les Journées européennes du développement reprenaient également comme thématique centrale le rôle des femmes et des filles dans le développement durable⁵ et plusieurs représentant·e·s de l'UE, dont le président Juncker et le commissaire à la coopération Mimica, ont publiquement réitéré leur engagement à faire de l'égalité des genres une priorité des relations extérieures de l'UE.

Enfin, le 10 décembre 2018, le Conseil de l'UE a adopté des nouvelles conclusions⁶ sur les femmes, la paix et la sécurité annonçant une nouvelle approche stratégique de l'UE dans le domaine avec l'ambition d'intégrer systématiquement une perspective de genre dans toutes activités européennes ayant trait à la paix et à la sécurité, et plus généralement dans les actions extérieures de l'UE.

Du côté des États européens, la France a, depuis l'élection du président Emmanuel Macron, pour ambition affichée de passer chef de file dans le domaine et reprend la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dès l'article 1 de sa loi d'orientation et de programmation de politique de développement et de solidarité internationale.⁷ En 2018, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) réaffirme les grands objectifs de coopération française parmi lesquels on retrouve l'égalité hommes-femmes,⁸ et annonce dans ses conclusions⁹ que celle-ci, étant « la grande cause du quinquennat » du Président, sera un principe directeur

2. [European Consensus on Development](#), Conseil de l'Union européenne, 19/05/2017.

3. [Gender Action Plan II, Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020](#), 21/09/2015.

4. [Gender Action Plan 2016-2020 - Council conclusions](#), 26/10/2015.

5. [European Development Days 2018](#), Compte-rendu, 2018.

6. [Women, Peace and Security Council conclusions](#), 10/12/2018.

7. [Loi N° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale](#), République française, 25/09/2019.

8. [CICID : Une nouvelle ambition pour la politique de développement](#), 08/02/2018.

9. [Comité interministériel de la coopération internationale et du développement \(CICID\), Relevé de conclusions](#), 08/02/2018.

et transversal de l'action extérieure de la France. Le gouvernement adopte la même année sa troisième stratégie internationale dans le domaine (2018-2022)¹⁰ qui s'inscrit en partie dans le cadre européen du GAP II.

La Belgique fait également des droits des femmes et des filles une priorité absolue, qui constitue le premier titre de la politique générale de développement international du pays.¹¹ Le premier objectif de la politique gouvernementale est donc de donner plus de pouvoir aux citoyen-ne-s, spécifiquement aux femmes et aux filles. La Direction générale de la coopération au développement (DGD) a par ailleurs adopté en 2016 une nouvelle note stratégique genre dans laquelle l'approche et les priorités thématiques dans le domaine sont reprises, faisant explicitement référence au GAP II.

Enfin, pour la première fois,¹² la Suisse intègre en 2017 un objectif stratégique visant à renforcer l'égalité des genres et les droits des femmes et des filles (objectif 7) dans sa stratégie de coopération internationale.¹³ La même année, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) adopte également pour la première fois une stratégie en matière d'égalité des genres et des droits des femmes qui stipule que « l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect des droits des femmes et des filles et l'interdiction de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe font partie des valeurs fondamentales de la Suisse. (...) il s'agit d'une conviction que le pays s'attache à porter à l'échelle internationale ».

Partant de ces engagements stratégiques forts pris par l'UE et certains États européens, le Réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAc) s'intéresse à la manière dont ces engagements politiques européens ont effectivement été mis en application au Rwanda et en République démocratique du Congo (RDC).

Le présent rapport se limite aux stratégies et actions entreprises par l'UE, la Suisse, la France et la Belgique dans le seul domaine du renforcement de la participation politique et civique des femmes et de leur participation aux instances décisionnelles à tous les niveaux. Cet aspect constitue un des éléments clés pour la réduction des inégalités de genre et constitue une des priorités d'EurAc dans le cadre de son plaidoyer pour la promotion d'une participation politique inclusive dans la région des Grands Lacs.¹⁴

Cette analyse part de la situation de la participation politique et civique des femmes en RDC et au Rwanda, des principaux défis dans le domaine, et des stratégies et programmes mis en œuvre par les bailleurs européens (en particulier l'UE, la France, la Suisse et la Belgique) pour proposer des pistes d'actions et des recommandations concrètes pour la mise en œuvre d'une approche réellement transformative.

Sans prétention d'exhaustivité, ce rapport vise, entre autres, à plaider pour une meilleure prise en compte des normes et pratiques sociétales profondément enracinées dans lesquelles les inégalités entre les hommes et les femmes en matière

10. [Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes](#) (2018-2022).

11. [Note de politique générale. Développement international](#), Chambre des représentants de Belgique, 19/10/2018.

12. [Nouvelle stratégie du DFAE: la Suisse renforce son engagement en faveur de l'égalité des sexes et des droits des femmes \(communiqué\)](#), Confédération suisse, 08/09/2017.

13. [Message sur la coopération internationale 2017-2020](#), Confédération suisse, 17/02/2016.

14. Les pays sur lesquels porte le travail de plaidoyer d'EurAc sont le Burundi, le Rwanda et la République démocratique du Congo.

de participation politique et civique sont ancrées.

Rappelant les bailleurs européens à leurs engagements stratégiques, une attention sera particulièrement portée sur les nécessaires changements de culture institutionnelle à mener au sein même des organes européens de coopération. Un changement de culture institutionnelle des bailleurs est une condition *sine qua non* pour une réelle prise en compte du genre sur terrain, au-delà des engagements politiques/stratégiques. Selon les observations réalisées au Rwanda et en RDC, des efforts considérables restent encore à faire dans le domaine et ce au-delà de la rhétorique stratégique afin que les engagements politiques se réalisent sur le terrain.

Cette étude est basée sur des recherches bibliographiques, une analyse des différentes stratégies et politiques de l'UE et de certains États européens en matière de coopération et de promotion de l'égalité des genres, ainsi que sur une quarantaine d'entretiens réalisés en juillet 2019 à Kinshasa et en septembre 2019 à Kigali avec le personnel politique et le personnel en charge de la coopération de plusieurs États européens (notamment les Pays-Bas, la France, la Belgique, la Suède et la Suisse), de l'Union européenne, des agences onusiennes, des ONG internationales et de la société civile congolaise et rwandaise.

Enfin, cette étude présente certaines limites. De fait, elle n'adresse pas la question du genre dans toute ses dimensions (en particulier celle des LGBTQI+) et se

limite à la participation des femmes dans la sphère politique formelle (électrices, élues, nommées) et dans la société civile. Ce rapport n'aborde donc pas la participation des femmes dans les médias ou les syndicats ou le secteur privé. Enfin le présent rapport est, entre autres, basé sur des entretiens exclusivement réalisés avec le personnel européen déployé en RDC et au Rwanda et non au niveau des différentes capitales européennes (Paris, Bruxelles, Bern).

Partie 1

La promotion de la participation politique et civique des femmes en RDC et au Rwanda : contexte et défis



Participation politique et civique des femmes au Rwanda : un bref état des lieux

Un taux de représentation exemplaire au niveau national

Au Rwanda, le taux de représentation des femmes au niveau national à des postes politiques électifs est frappant. **Le Rwanda occupe la première place du classement mondial sur la représentativité des femmes dans les instances parlementaires.**¹⁵ De plus, le pourcentage de femmes siégeant au Parlement est en constante augmentation : il est passé de 14 % en 1994 à 48,8 % en 2003 et les femmes représentent aujourd'hui 61 % des parlementaires.¹⁶ Au niveau du gouvernement central, la situation est également notable : 47,3 % des ministres étaient des femmes en 2016, et actuellement 52,3 % le sont. Bien que le pourcentage soit plus faible en ce qui concerne les Ministères d'État où les femmes représentent 27,7 % ainsi qu'au Sénat où elles sont 38,46 %, le Rwanda demeure exemplaire en ce qui concerne la représentation des femmes aux instances de prise de décisions politiques aux plus hauts niveaux. Le Rwanda occupe également la quatrième place mondiale du dernier classement du Forum économique mondial sur l'égalité entre hommes et femmes, en ce qui concerne le renforcement du pouvoir politique des femmes.¹⁷ Cette situation s'explique par un engagement politique fort ainsi que par le développement et la mise en œuvre d'un cadre légal et politique visant à promouvoir la participation politique des femmes. Les conséquences sociales du génocide peuvent également en partie expliquer la plus grande participation des

femmes aux instances décisionnelles dans le pays.

Un engagement politique fort à la suite du génocide et un cadre légal et institutionnel très favorable

Après le génocide de 1994, de nombreuses femmes rwandaises se sont retrouvées « cheffes de famille », leur mari étant décédé, en exil ou en prison. Les modes de vie « traditionnels » n'étaient plus possibles. Les femmes ont assumé de nouveaux rôles dans les sphères domestique et publique que la société rwandaise ne leur avait pas attribués auparavant. Ces rôles comprenaient des tâches quotidiennes taboues pour les femmes, telles que la construction des toitures des maisons. De nombreuses femmes rwandaises ont également assumé la seule responsabilité économique de leur ménage parce que leur mari était absent ou en incapacité.¹⁸ Cette transformation sociétale post-génocide a donc en partie influencé positivement la participation des femmes rwandaises aux instances décisionnelles.

Néanmoins, cette situation à elle seule ne peut expliquer la représentation actuelle des femmes au Parlement et au gouvernement. Le développement et la mise en œuvre d'un cadre légal et institutionnel favorable ainsi qu'un engagement politique aux plus hauts niveaux de pouvoir ont également permis de voir de plus en plus de femmes s'impliquer dans la sphère politique.

15. *Percentage of women in national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, consulté le 03/10/2019.

16. *The State of Gender Equality in Rwanda from Transition to Transformation*, Gender Monitoring Office, 03/2019.

17. *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum, 2018.

18. *Women Have Found Respect: Gender Quotas, Symbolic Representation and Female Empowerment in Rwanda*, Jennie E. Burnet, Anthropology Faculty Publications. Paper 3, 2011.

Le cadre légal rwandais actuel prévoit en effet une série de dispositions visant à promouvoir l'égalité des genres ainsi que la participation politique des femmes et ce à tous les niveaux, en particulier en instaurant des quotas. Tout d'abord, la Constitution¹⁹ (2003, revue en 2015) dispose dans ses principes fondamentaux (Article 9) que « l'égalité entre les femmes et les hommes [est] reflétée par l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision. » La Constitution précise également que la composition de la Chambre des députés (Article 76) doit compter 24 femmes parmi ses 80 membres. La mise en place de ces quotas constitutionnellement établis assure de fait au moins 30 % de représentation féminine au Parlement. Ensuite, la Constitution précise que les partis politiques « prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives de l'État »²⁰ et « doivent constamment refléter, dans le recrutement de leurs adhérents, la composition de leurs organes de direction et dans tout leur fonctionnement et leurs activités, l'unité nationale et la promotion du genre. » Cela concerne donc également les listes présentées par les partis politiques pour les élections législatives. Enfin, il est précisé que « tout manquement grave d'une formation politique à ces obligations sera déféré à la Haute Cour de la République par le Sénat. »²¹ Cette obligation pour les partis politiques d'assurer l'accès égal des hommes et des femmes aux mandats électoraux et les 30 % de sièges réservés aux femmes au Parlement assurent ainsi

une représentation des femmes supérieure à 30 %.

En plus des quotas prévus par la Constitution, le Rwanda s'est doté de plusieurs lois visant la promotion de l'égalité des genres et de manière directe ou indirecte la participation des femmes dans les sphères politique et civique. On peut souligner, à titre d'exemple, la loi organique relative aux finances et au patrimoine de l'État qui prévoit que le budget national contienne des dispositions spécifiques au genre, et souligne comme principe fondamental l'égalité entre les femmes et les hommes dans la gestion des finances publiques. Cette loi prévoit également la mise en place des mécanismes de redevabilité pour s'assurer de la budgétisation sensible au genre par l'ensemble des entités publiques à travers un rapportage annuel obligatoire.²² Par ailleurs, la loi portant régimes matrimoniaux, libéralités et successions prévoit le même droit à l'héritage pour les femmes et les hommes.

Au-delà du cadre légal, on observe également le développement de plusieurs politiques et la mise en place d'une série d'institutions dédiées à la promotion de l'égalité des genres, appelé communément *Gender Machinery*, illustrant la volonté politique ferme au niveau du pays d'en faire une priorité nationale. Une Politique nationale genre a ainsi été adoptée en 2010.²³ Elle dresse de manière exhaustive l'ensemble des opportunités et contraintes à l'égalité des genres dans le pays et prévoit les approches, stratégies et programmes à mettre en œuvre, y compris en ce qui

19. [Constitution de la République du Rwanda.](#)

20. Article 52 Constitution de la République du Rwanda.

21. Article 55 de la Constitution de la République du Rwanda.

22. [Loi Organique relative aux finances et au patrimoine de l'Etat.](#) République du Rwanda, 5/11/2013.

23. [National Gender Policy.](#) République du Rwanda, 07/2010.

concerne une représentation sensible au genre et la participation effective des femmes, des filles et des garçons dans les instances de prise de décision à tous les niveaux. Un plan stratégique de mise en œuvre de cette politique a également été développé.²⁴

La *Gender Machinery* rwandaise englobe les différentes structures et institutions mises en place dans le pays pour promouvoir l'égalité des genres. Ainsi, aux côtés du Ministère dédié au genre, on retrouve :

- **Le Conseil national des femmes**, instauré par la Constitution.²⁵ Son rôle est de mobiliser les femmes pour leur participation effective dans les instances de prise de décisions de la base jusqu'au sommet. Le Conseil national des femmes joue un rôle très important puisqu'il intervient également dans le choix des candidates aux élections législatives pour 30% des sièges qui leur sont réservés (en dehors des listes présentées par les partis politiques).
- **Le Gender Monitoring Office**, l'organe permettant d'assurer la redevabilité de l'ensemble des acteurs-rices (public, privé, associatif etc.) en matière de genre. À travers son suivi et ses audits, il permet de rendre compte de l'état de l'égalité des genres dans le pays dans tous les secteurs de la société et de fournir des statistiques sexo-spécifiques nécessaires pour évaluer et mesurer les progrès réalisés dans le domaine. Néanmoins, ces recommandations et observations ne sont pas contraignantes.
- **Le Forum des femmes parlementaires** regroupe l'ensemble des femmes

parlementaires et a notamment pour objectif de favoriser le développement et l'adoption de lois favorables à la promotion des droits des femmes et à l'égalité des genres.

Si la représentation des femmes au niveau national, en particulier au Parlement et au gouvernement, est particulièrement remarquable au Rwanda et s'accompagne d'un cadre légal et institutionnel robuste en la matière, celle-ci est néanmoins plus limitée au niveau local. De plus, la participation effective des femmes aux instances décisionnelles nationales connaît quelques limites qui méritent d'être soulignées.

Une représentation plus faible au niveau local

La représentation des femmes aux instances décisionnelles locales, en particulier aux postes les plus élevés, reste un défi soulevé par l'ensemble des acteurs-rices rencontrés au Rwanda. Les données chiffrées au niveau local sont en effet plus mitigées. Ainsi, parmi les 30 maires de district, le Rwanda compte seulement 8 femmes, ce qui est en dessous des 30 % requis par la Constitution. Les femmes représentent seulement 11 % des Secrétaires exécutifs-ives au niveau des secteurs.²⁶ De plus, les femmes représentent 66,7 % des vice-maires en charge des affaires sociales, mais sont nettement moins représentées parmi les vice-maires en charge des affaires économiques où elles ne représentent que 16,5 %.²⁷ Comme abordé dans ce

24. *Strategic plan for the implementation of the national gender policy*, République du Rwanda, 05/2010

25. Article 187 de la Constitution de la République du Rwanda

26. *Understanding factors leading to low representation of women in decision making at the local level government district, sector, and cells levels, in private local informal financial institutions-Sacco, Cooperatives and Saving groups*, HAGARUKA, 07/2019.

rapport, cette situation peut s'expliquer en grande partie par les stéréotypes genrés qui continuent de prévaloir dans la société rwandaise et qui font qu'une femme reste limitée aux responsabilités sociales et humaines plutôt qu'aux responsabilités économiques par exemple.

La participation des femmes est également moindre aux positions administratives pour lesquelles un processus de recrutement compétitif est mis en place. À titre d'exemple, elles ne représentent que 26,1 % des chef-fe-s de départements au sein du gouvernement central.²⁸ Cette situation trouve principalement ses racines dans la prédominance des normes sociétales qui constituent un obstacle pour les femmes dans la compétition.²⁹

Ainsi, si les quotas fonctionnent de manière efficace lorsqu'ils sont contraignants, ceux-ci se heurtent aux normes patriarcales encore tenaces lorsque les mesures de discriminations positives ne sont pas imposées strictement. Par ailleurs, ces quotas, au-delà de la simple présence des femmes, ne parviennent pas à répondre aux défis de la participation effective de ces dernières, en particulier dans un contexte politique fermé comme celui du Rwanda.

Au-delà du nombre, une participation sous caution

Bien que la représentation des femmes au parlement soit indéniable, plusieurs des interlocuteurs·rices interrogé·e-s ont souligné que cela n'entraînait pas

pour autant une participation effective de leur part. Il a été ainsi mentionné la prédominance des hommes dans les Commissions parlementaires et le manque d'engagement des femmes, qui ont tendance à moins apporter des contributions significatives au sein des débats législatifs encore largement marqués par des normes patriarcales bien ancrées.

Vient s'ajouter la restriction de l'espace politique rwandais, dominé par le parti du président Paul Kagame, le Front patriotique rwandais (FPR). Tout engagement politique en dehors du discours dominant est particulièrement limité et présente des risques qui peuvent entraîner des conséquences particulières pour les femmes. La manière dont Diane Rwigara, figure de l'opposition politique, a été attaquée sur base réputationnelle plutôt que sur ses idées politiques, illustre les risques spécifiques auxquels sont confrontées les femmes qui oseraient émettre une opinion dissidente dans le pays.

Le multipartisme n'étant pas encore une réalité palpable au Rwanda, la participation effective des femmes au Parlement semble assez limitée car celles-ci suivent avant tout les lignes dictées par le parti. Le fait que la plupart des initiatives législatives au Rwanda émanent du pouvoir exécutif³⁰ illustre à suffisance les limites de la participation des élues parlementaires. Plusieurs analystes ont alors souligné que la politique « féministe » du FPR serait un moyen de se maintenir au pouvoir, en ayant une majorité de femmes, supposées

27. *The State of Gender Equality in Rwanda from Transition to Transformation*, Gender Monitoring Office, 03/2019.

28. *Ibidem*

29. *Understanding factors leading to low representation of women in decision making at the local level government district, sector, and cells levels, in private local informal financial institutions-Sacco, Cooperatives and Saving groups*, HAGARUKA, 07/2019.

30. *Women Have Found Respect: Gender Quotas, Symbolic Representation and Female Empowerment in Rwanda*, Jennie E. Burnet, Anthropology Faculty Publications. Paper 3, 2011

silencieuses et dociles, au Parlement, tout en s'attirant les félicitations de la communauté internationale.³¹

Enfin, la participation des femmes en tant qu'électrices est délicate à évaluer étant donné le contexte politique rwandais. En effet, le vote, qui n'est pas légalement requis, est en pratique obligatoire dans le pays. Le taux de participation électorale est donc élevé au Rwanda pour les femmes comme pour les hommes. Il est cependant difficile d'en déduire, qu'au-delà du nombre, le vote des femmes illustre leur participation effective dans la sphère civique et un résultat de leur engagement politique.

Engagement féminin dans la société civile

La société civile féminine rwandaise est louée pour son dynamisme et le rôle important qu'elle a pu jouer dans les initiatives de paix et de reconstruction du pays à la suite du génocide, mais également pour avoir permis l'adoption d'un cadre légal favorable aux droits des femmes, tel que la loi sur l'héritage. Cela étant, au-delà des seules organisations de femmes, et bien que l'écart reste limité, plusieurs études ont souligné la prédominance des hommes au sein des organes décisionnels des organisations de la société civile (OSC) en général.³² Dans une étude menée par CIVICUS, 50 % des personnes interrogées estimaient que les femmes étaient « un peu » sous-représentées au sein des instances dirigeantes des OSC rwandaises.³³ Les différent·e·s interlocuteurs·rices

rencontré·e·s au Rwanda ont effectivement souligné l'existence d'une société civile féminine particulièrement active, tout en reconnaissant que les leaders de la société civile étaient globalement davantage des hommes. L'intolérance qui existe dans le pays à l'encontre des voix dissidentes rend difficile l'existence même de défenseur·e·s des droits humains et *a fortiori* d'évaluer le nombre de femmes s'engageant dans ce domaine. En élargissant l'évaluation à la sphère médiatique, on constate que le taux de femmes journalistes accréditées est très inférieur à celui des hommes, 24,5 % contre 75,5 % tout comme le nombre d'entreprises médiatiques appartenant à des femmes (24 sur 170).³⁴

31. *Ibidem*

32. *Rwanda civil society development barometer*, Transparency International Rwanda, 12/2015.

33. *The state of civil society in Rwanda in national development*, CIVICUS, 03/2011.

34. *The State of Gender Equality in Rwanda from Transition to Transformation*, Gender Monitoring Office, 03/2019.

Les défis à une participation politique et civique renforcée des femmes et des filles au Rwanda

Les défis à une participation politique et civique renforcée des femmes et des filles au Rwanda sont bien documentés et pris en considération dans les stratégies développées par les autorités publiques rwandaises. La Politique nationale genre, développée en 2010, liste en effet une série de contraintes et défis pour lesquels des programmes spécifiques doivent être mis en œuvre. Parmi ces défis, identifiés il y a maintenant presque 10 ans, un certain nombre d'entre eux semblent avoir trouvé une réponse appropriée avec des avancées notables, notamment en ce qui concerne la mise en place d'instruments institutionnels pour la prise en compte transversale du genre ou encore la disponibilité des données désagrégées par sexe dans les différents secteurs de la société. En revanche, d'autres défis listés dans la stratégie nationale restent encore d'actualité et mériteraient une attention et des appuis financiers et techniques renforcés. Il s'agit notamment des « résistances observées en ce qui concerne les changements de comportements », « les perceptions selon lesquelles les femmes ne sont pas faites pour prendre des décisions » ou encore « l'engagement limité des hommes dans la promotion de l'égalité des genres ».³⁵ Les entretiens réalisés à Kigali suggèrent effectivement que la persistance de certaines normes et pratiques sociétales demeurent un frein majeur à la participation effective des femmes dans les sphères politique et civique et que celles-ci ne sont pas encore suffisamment prises en considération ou financées dans les programmes implémentés.

Dans le contexte rwandais, cette situation s'explique également par l'approche *top-down* adoptée par le pouvoir politique, qui, en se focalisant en priorité sur l'atteinte d'objectifs chiffrés tout en n'impliquant pas les citoyens à la base, peinent à avoir des impacts transformatifs sur les relations de genre dans l'ensemble de la société.

La persistance des normes genrées stéréotypées

Malgré une certaine évolution en particulier dans les centres urbains, la société rwandaise reste marquée par des croyances, des normes et pratiques sociétales perpétuées par les hommes et les femmes qui présentent des freins à une participation effective des femmes dans les sphères civiques et politiques.

Ainsi, certaines valeurs culturelles favorisent fortement les hommes et encouragent les femmes à se subordonner aux hommes. Bien que dans la culture rwandaise, il existerait certaines tendances défavorables à une libre communication interpersonnelle et à des débats ouverts et francs, en particulier dans la sphère publique,³⁶ certains préceptes culturels dans ce domaine s'appliquent plus particulièrement aux femmes qu'aux hommes. Comme l'illustre la formule rwandaise « les poules ne chantent pas là où il y a un coq »,³⁷ il est par exemple enseigné aux jeunes filles qu'il est vertueux de parler doucement, voire de ne pas parler du tout et ce particulièrement en présence d'hommes. D'une manière générale, il est traditionnellement requis pour une femme de s'abstenir de s'exprimer en public

35. L'ensemble des défis cités ici sont repris de la liste des défis et contraintes mentionnés dans la Politique nationale genre du Rwanda de 2010.

36. *Sustaining Women's Gains in Rwanda: The Influence of Indigenous Culture and Post-Genocide Politics*, Peace Uwineza et Elizabeth Pearson, The Institute for Inclusive Security, 2012.

37. En kinyarwanda : *Nta nkokokazi ibika hari isake*.

et celle-ci se doit de rester au service des hommes. Il existe donc un déséquilibre de pouvoir et d'autorité décisionnelle en faveur des hommes qui est bien souvent encore culturellement admis au Rwanda. À noter également que la période coloniale et l'Église catholique ont eu un impact sur la société rwandaise et y ont implanté certaines normes socio-culturelles patriarcales du début du 20^{ème} siècle.

Ces dynamiques de pouvoir sont particulièrement présentes au sein de la famille et du couple qui sont encore souvent marqués par des normes patriarcales.

Le rôle de la cellule familiale et des hommes

Une étude, reprise dans une analyse de genre menée par USAID en 2015, souligne qu'au Rwanda, 53 % des hommes et 65 % des femmes étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle « les hommes doivent avoir le dernier mot sur les décisions à prendre à la maison. »³⁸ La remise en question de la soumission de la femme par rapport à l'homme, et les efforts menés dans ce sens sont par ailleurs souvent mal perçus, accusés de détruire la stabilité du couple et d'augmenter les violences domestiques et les divorces. Un second proverbe rwandais illustre assez dramatiquement cette perception : « Lorsque le foyer entend résonner la parole de la femme, il finit par entendre la machette »,³⁹ ce qui signifie notamment qu'une femme vocale à la maison engendre des conflits (violents) au sein de la famille.

Ainsi, le rôle des hommes et en particulier des époux est très important et peut constituer un frein supplémentaire à la participation politique et civique des femmes. En effet, les femmes occupant des positions de prise de décisions dans la sphère publique se heurtent bien souvent à la résistance de leur mari. Ceci peut engendrer des tensions et même de la violence au sein de la famille.⁴⁰

La prévalence actuelle des violences domestiques au sein de la société rwandaise a été soulevée unanimement par l'ensemble des acteurs·rices rencontré·e·s à Kigali. Les statistiques sont effectivement inquiétantes : 31 % des femmes rwandaises ont affirmé avoir été victime de violences domestiques au cours de leur vie, et 21 % au cours des 12 derniers mois.⁴¹

Au-delà de la soumission attendue de la femme à l'homme, les rôles de genre traditionnels au sein de la structure familiale rwandaise définissent la femme comme une épouse et une mère qui doit s'occuper des enfants et effectuer les tâches ménagères quotidiennes. Ces rôles au sein de la famille et du ménage continuent de prévaloir et ce quel que soit le niveau d'éducation ou d'autonomie financière des femmes.⁴² Les propos d'une femme leader au niveau du district de Rubavu rapportés par HAGARUKA en mai 2019 illustre cette situation : « Quand je rentre à la maison, je laisse mon autorité dehors et je deviens une épouse. »⁴³

À ces tâches s'ajoutent diverses attentes sociales comme la participation à l'ensemble des célébrations familiales

38. *Gender Analysis for USAID/Rwanda*, Valuing Open and Inclusive Civic Engagement Project, 01/2015.

39. En kinyarwanda : *Uru-go ruvuze umugore ruvuga umuhoro*.

40. *Sustaining Women's Gains in Rwanda: The Influence of Indigenous Culture and Post-Genocide Politics*, Peace Uwineza et Elizabeth Pearson, The Institute for Inclusive Security, 2012.

41. *Global Database on Violence against Women*, UN Women, consulté le 03/10/2019.

42. *Sustaining Women's Gains in Rwanda: The Influence of Indigenous Culture and Post-Genocide Politics*, Peace Uwineza et Elizabeth Pearson, The Institute for Inclusive Security, 2012.

43. *Understanding factors leading to low representation of women in decision making at the local level government district, sector, and cells levels, in private local informal financial institutions- Sacco, Cooperatives and Saving groups*, HAGARUKA, 07/2019.

(mariage, deuil, baptême). S'il est admis qu'un homme, notamment pour des raisons professionnelles, n'assiste pas à une cérémonie de deuil, cela n'est pas socialement acceptable pour une femme.⁴⁴ Ces exigences sociales imposent une charge supplémentaire, en particulier aux femmes impliquées dans la sphère politique et/ou civique qui doivent combiner à la fois leurs responsabilités politiques (et/ou leur engagement civique), ainsi que leurs responsabilités familiales et sociales.

Les rôles d'épouse et de mère sont par ailleurs intrinsèquement liés, comme l'illustre « l'intolérance de la société rwandaise pour les grossesses hors-mariage. »⁴⁵ À la source d'une exclusion sociale dramatique, surtout pour les jeunes filles encore aux études qui sont particulièrement stigmatisées, les grossesses hors-mariage sont un tabou internalisé au sein de la société rwandaise, et ce même si le cadre légal a changé. D'un point de vue sociétal, la respectabilité d'une mère est encore déterminée par la présence d'un homme/époux légitime à ses côtés.

L'influence de la religion

D'une manière générale, les leaders et protagonistes religieux pourraient potentiellement jouer un rôle important en faveur de la transformation et de l'élimination des causes profondes des inégalités de genre.⁴⁶ Néanmoins, le monopole masculin du religieux et du sacré a engendré une lecture patriarcale des textes religieux, reléguant bien souvent les

femmes à la soumission et au silence. Au Rwanda, 96,2 % de la population s'identifie comme membre d'un groupe religieux : 49,5 % se déclare protestante, 43,7 % catholique et 2 % musulmane.⁴⁷ Le rôle des organisations confessionnelles est largement reconnu dans la Politique nationale genre de 2010 développé par le gouvernement rwandais, qui souligne qu'elles ont « un rôle clé et des impacts important sur la vie des Rwandais et qu'il est donc essentiel qu'elles jouent un rôle de premier plan au niveau communautaire en contribuant à la promotion de l'égalité des genres. »

Néanmoins au Rwanda, la religion et les acteurs religieux semblent encore bien souvent jouer un rôle négatif dans la pérennisation et la normalisation de normes genrées stéréotypées défavorables aux femmes. La grande partie des acteurs·rices rencontré·e·s à Kigali ont souligné en particulier le rôle de l'Église catholique qui tend à renforcer le système patriarcal existant au Rwanda en véhiculant régulièrement le principe de subordination de la femme à l'homme, par exemple lors de la célébration des mariages. L'Église catholique, qui gère un nombre important de centres de santé dans le pays, a également fait savoir qu'elle ne fournirait pas de contraceptifs modernes aux femmes et aux filles dans ses centres, provoquant des tensions avec le gouvernement rwandais. Avec presque la moitié de la population rwandaise se déclarant catholique, et le rôle important joué par l'Église dans les secteurs de la santé et de l'éducation, les enseignements et messages qu'elle véhicule sont d'une importance capitale dans la lutte contre

44. *Sustaining Women's Gains in Rwanda: The Influence of Indigenous Culture and Post-Genocide Politics*, Peace Uwineza et Elizabeth Pearson, The Institute for Inclusive Security, 2012.

45. Propos recueillis lors des entretiens à Kigali en septembre 2019.

46. *Le rôle des leaders religieux dans la réalisation de la justice de genre*, Side by Side Brief, 09/2018.

47. *The World Factbook*, CIA, consulté le 03/10/2019.

les normes et croyances sexistes. Comme souligné par plusieurs militant·e·s rwandais·e·s des droits des femmes, il est contre-productif d'avoir, à côté des bonnes lois nationales, des enseignements religieux contraires, qui comptent d'ailleurs un nombre important d'adeptes.⁴⁸

Un cadre légal méconnu au niveau local

La majorité des acteurs·rices rencontré·e·s ont souligné le manque de connaissances et/ou de compréhension du cadre légal rwandais en faveur de la participation politique et civique des femmes et plus généralement de l'égalité des genres, en particulier au niveau des autorités locales. Cette situation engendrerait incompréhensions et malentendus qui conduiraient parfois au rejet, au conflit, et à la non mise en œuvre effective de ces lois au niveau des villages, des secteurs ou des districts. Cette situation pourrait en partie expliquer la plus faible représentation des femmes dans les instances décisionnelles locales.

La restriction de l'espace civique et démocratique

Le Rwanda se caractérise par un espace civique extrêmement restreint, et le pays est qualifié de « non libre » (*not free*) en 2019 par l'association Freedom House.⁴⁹ En effet, les organisations de la société civile et les défenseur·e·s des droits humains doivent agir dans des limites très strictes, voire dans l'autocensure, pour éviter tout harcèlement ou toute censure. De plus, les

organisations qui veillent au respect des droits humains ou à la promotion d'une société plus ouverte sont particulièrement visées. La liberté d'expression est largement compromise dans le pays où la dissidence politique est rarement tolérée et où les journalistes font régulièrement face à des pressions et à du harcèlement.⁵⁰ À noter qu'il n'existe pas au Rwanda de cadre légal portant sur la protection et promotion des défenseur·e·s des droits humains, ce qui amplifie les risques potentiels pour les personnes engagées dans le domaine. Cette situation affecte différemment les défenseuses des droits humains et les militantes de la société civile et ce en particulier à cause des normes genrées stéréotypées. Une récente étude menée par Kvinna till Kvinna⁵¹ revient en détails sur la manière dont la restriction de l'espace civique a pour conséquence de limiter les femmes à leur rôle traditionnel de mère et d'épouse et à leur responsabilité au sein du ménage plutôt qu'à celui d'actrice politique. En effet, à cause des normes genrées stéréotypées, les implications de la restriction de l'espace civique sur l'ensemble des acteurs·rices de la société civile - telles que les arrestations ou l'emprisonnement - ont des conséquences sociales et familiales spécifiques sur les femmes. Elles sont bien souvent attaquées sur base de leurs idées mais aussi sur une base réputationnelle, visant à les atteindre dans leur intimité et à les déshonorer dans les sphères publique et privée. Parmi d'autres exemples : la diffusion sur internet des photos de Diane Rwigara nue quelques jours après l'annonce de sa candidature à la présidentielle de 2017. Cette restriction de l'espace démocratique a donc un impact

48. [Religion: Empowering or oppressive to women?](#), The New Times, 30/08/2018.

49. [Freedom in the World 2019](#), Freedom House.

50. [Monitor Tracking Civic Space](#), CIVICUS, consulté le 03/10/2019.

51. [Suffocating the movement – shrinking space for women's rights](#), Kvinna till Kvinna, 2018.

direct sur la participation effective des femmes aux sphères politique et civique mais également médiatique.

| Les limites de l'approche top-down

Les politiques rwandaises en matière d'égalité des genres découlent d'un engagement politique fort au plus haut niveau qui a notamment permis de développer un cadre légal et institutionnel important et nécessaire. Néanmoins, cette approche *top-down* peut être un obstacle à la remise en question des normes et pratiques sociétales profondément enracinées qui entravent de manière première la participation des femmes, tel que décrit plus haut. Cette approche, centrée sur les hauts niveaux et en partie renforcée par celle des bailleurs de fonds, constitue donc également un frein à une promotion efficace de l'engagement politique et civique des femmes au Rwanda.

52. [Cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030.](#)

53. [Gender Equality Policies in Rwanda: Public Relations or Real Transformations?](#) Petra Debusscher et An Ansoms, 12/09/2013.

L'obsession des chiffres

Durant les entretiens réalisés à Kigali, les limites du succès rwandais en matière d'égalité des genres ont régulièrement été soulignées, en particulier en ce qui concerne la participation effective des femmes à la sphère politique et civique. Un interlocuteur a ainsi regretté qu'« au Rwanda, on ne vise pas le changement de comportement. On se gargarise beaucoup des bons chiffres au niveau national et des félicitations internationales. » L'obsession des pouvoirs publics pour les statistiques

est renforcée d'une part par les exigences des bailleurs internationaux, dont le budget du Rwanda dépend encore en grande partie, et d'autre part par la volonté d'affirmer sa légitimité par des résultats chiffrés. En effet, les indicateurs définis au niveau international visant à illustrer l'atteinte de l'égalité des genres dans la sphère politique sont essentiellement quantitatifs. Parmi les indicateurs visant à mesurer l'objectif 5 de développement durable (ODD) en lien avec l'égalité des genres, on retrouve la proportion de femmes occupant des postes de direction ainsi que la proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux et les administrations locales,⁵² tout comme dans le GAP II de l'UE. Hormis l'indicateur de la proportion de temps consacré à des soins et travaux domestiques non rémunérés désagrégés par sexe, les indicateurs qualitatifs visant à mesurer les changements de comportement et le recul des normes patriarcales dans la société sont peu présents. En outre, ces indicateurs - lorsqu'ils existent - s'intéressent davantage aux manifestations plutôt qu'aux causes des inégalités de genre, en se focalisant en grande partie sur la prévalence des violences basées sur le genre. Cela conduit, en particulier au Rwanda, à une mise en œuvre de politiques axées exclusivement sur des objectifs chiffrés tout en négligeant les processus par lesquels les résultats doivent être obtenus.⁵³

Le manque d'implication communautaire à la base

L'approche *top-down* adoptée par le pouvoir politique au Rwanda se traduit également par un manque de consultation et d'implication des communautés à la base. Cela n'est pas propre à la politique de promotion de l'égalité des genres et se retrouve également dans l'élaboration et la mise en œuvre de nombreuses politiques et réformes au Rwanda, notamment dans le domaine agricole.⁵⁴ Cette imposition du haut vers le bas néglige le rôle actif que doit jouer la population à la base dans la lutte contre les normes genrées stéréotypées et peut avoir des conséquences négatives sur la compréhension et l'appropriation du cadre légal par l'ensemble des citoyen·ne·s. Un·e interlocuteur·rice interrogé·e à Kigali le souligne : « L'approche *top-down* est artificielle et n'est par conséquent pas durable. On a tendance à penser que si on a les lois, alors tout va bien, le travail est fini. » Sans un travail substantiel de sensibilisation et de diffusion de l'information, les attitudes et les croyances défavorables à la participation des femmes à la sphère publique continueront.

Au-delà de la non-application de certaines lois, leur méconnaissance peut également engendrer des conflits au niveau communautaire. Le manque d'implication des hommes à la base est dans ce domaine particulièrement problématique, entraînant des tensions et des rejets. Ainsi, les lois mal comprises et peu connues sont perçues comme profitant uniquement à un groupe de personnes, en l'occurrence les femmes, au détriment des

hommes, sans que les bienfaits pour la société entière ne soient diffusés et appropriés. Cette perception est particulièrement tenace, et ce même parmi les hommes engagés dans la promotion des droits humains rencontrés à Kigali. La mise en place de mécanismes de consultation communautaire et de canaux de communication de la base vers les décideurs sont quasi inexistantes dans le pays ou dysfonctionnel étant donné le contexte politique rwandais. Ainsi, même le Conseil des femmes, qui est censé faire le lien entre le niveau national et le niveau local par sa présence à chaque échelon de la société, peine à remplir ce rôle. Cette institution, créée par le gouvernement dans un contexte politique autoritaire où les critiques sont difficilement tolérées, sert ainsi avant tout à transmettre les informations du sommet à la base plutôt qu'à remonter les préoccupations communautaires vers les pouvoirs décideurs.⁵⁵

En résumé, la situation au Rwanda est caractérisée par un cadre institutionnel favorable et un taux de représentation remarquable dans les instances décisionnelles politiques nationales. Néanmoins l'approche *top-down* adoptée par les autorités politiques rwandaises néglige le rôle des communautés et le travail sur les changements des normes et comportements, qui est pourtant nécessaire pour assurer une participation effective et durable des femmes aux sphères politiques et civiques à tous les niveaux. Si la situation en République démocratique du Congo est très différente de celle du Rwanda, en particulier en matière de représentation et de cadre légal, les causes profondes freinant la participation politique et civique des femmes sont relativement similaires.

54. [*No intensification without participation: European donors must ensure the effective participation of Rwandan farmers in the elaboration of agricultural policy.*](#) EurAc, 06/11/2018.

55. [*Gender Equality Policies in Rwanda: Public Relations or Real Transformations?*](#) Petra Debusscher et An Ansoms, 12/09/2013.

Participation politique et civique des femmes en République démocratique du Congo : un bref état des lieux

Peu de femmes candidates et peu de femmes élues⁵⁶

Le taux de participation des femmes dans la sphère politique en RDC est particulièrement préoccupant et ce à tous les niveaux. On observe tout d'abord une très faible proportion de femmes engagées en politique candidates aux élections. Ainsi, lors des élections législatives nationales de 2018, seulement 11,7 % des candidat-e-s étaient des femmes. Ce pourcentage déjà très faible est d'autant plus inquiétant qu'il ne cesse de diminuer. En effet, aux élections de 2006 et 2011, les femmes représentaient respectivement 13,6 % et 12,8 %. Par ailleurs, le nombre de femmes effectivement élues est lui aussi très faible, les femmes sont actuellement 9,8 % à siéger à l'Assemblée nationale congolaise. Bien qu'on observe une légère augmentation, elles étaient 8,4 % en 2006 et 9,7 % en 2011, **la RDC fait figure de très mauvais élève à la fois sur le continent africain et dans le monde où elle occupe la 165^{ème} place en termes de représentativité.**⁵⁷

56. *Study on women's representation and influence in politics in DR Congo*, Malena Liedholm Ndounou et Viktoria Saxby, 03/2019.

57. *Percentage of women in national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, consulté le 03/10/2019.

La tendance est globalement la même au niveau provincial : les femmes représentaient 11,8 % des candidat-e-s aux élections législatives provinciales et représentent 10,6 % des candidat-e-s élu-e-s. Les élections sénatoriales, organisées au suffrage indirect, donnent des résultats plus encourageants, bien qu'encore très faibles, avec une progression notable de la proportion de femmes élues sénatrices en 2019 qui passe à 19 % alors qu'elles ne représentaient que 4% en 2006. L'élection d'une femme en avril 2019 à la tête de l'Assemblée nationale est également un signal positif qui mérite d'être souligné.

Au niveau des élections présidentielles, le nombre de candidates est particulièrement faible. Elles étaient 4 sur 33 candidat-e-s en 2006, aucune en 2011 et une seule aux dernières élections de 2018. Enfin, aucune femme n'a été élue gouverneure de province en 2019.

Des nominations à la marge

Les gouvernements successifs depuis 2006 en RDC n'ont pas non plus accordé une place suffisante aux femmes. Elles étaient 13,5 % en 2006 et 10,1 % avant les récentes nominations gouvernementales. Les attentes concernant la représentativité des femmes dans la formation du nouveau gouvernement étaient d'ailleurs particulièrement importantes. Le rejet des premières formations gouvernementales proposées au président Félix Tshisekedi au motif, notamment, qu'elles ne prenaient pas suffisamment en compte la participation des femmes a nourri beaucoup d'espoirs, en particulier dans le rang des activistes féminines. Si une progression indéniable a été constatée, avec la nomination en septembre 2019, d'un gouvernement composé à 17 % de femmes, cela reste encore largement insuffisant. Par ailleurs, les femmes ne représentent que 16 % des membres du cabinet du Président actuel, et aucune d'entre elles n'a été nommée parmi les directeurs de cabinet adjoints.

Des électrices potentielles

Si les femmes sont peu élues et encore plus rarement candidates, elles sont néanmoins mieux représentées sur les listes électorales. Ainsi, parmi les 40 millions de personnes enregistrées sur les listes électorales de 2018, 50,6 % étaient des femmes, et certaines provinces ont affiché des résultats particulièrement positifs, comme par exemple le Nord-Kivu, où elles représentaient 53 % de l'électorat. Si l'enrôlement des femmes est satisfaisant, il est pour autant difficile d'en tirer des conclusions sur leur niveau de participation effective, aucune donnée sur ce point n'ayant été trouvée lors de nos recherches.

Engagement féminin dans la société civile

Les données statistiques sur l'engagement des femmes au sein de la société civile congolaise sont peu nombreuses rendant l'analyse quantitative plus difficile que dans la sphère politique. L'exercice a été partiellement tenté par l'Observatoire de la parité en 2015 en se focalisant sur la participation des femmes aux instances décisionnelles dans les différentes organisations de la société civile (OSC) des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.⁵⁸ D'après les données recueillies, il apparaît que les femmes sont mieux représentées au sein des OSC que dans la vie politique, avec une proportion d'organisations dirigées par des femmes de 30 % en moyenne sur les deux provinces.

Ces données sont à nuancer, car si les femmes sont particulièrement impliquées dans les OSC féminines, elles le sont nettement moins dans les instances décisionnelles des autres secteurs de la société civile (défense des droits humains, développement, etc.) Cette tendance a également été confirmée dans une récente étude menée⁵⁹ par Protection International qui souligne le faible nombre de femmes dans les OSC, y compris dans les organisations de défense des droits humains, dans lesquelles elles sont également rarement à des postes de prise de décisions. Bien que ces données ne soient pas généralisables à l'ensemble de la RDC, cette tendance est tout de même confirmée par les entretiens réalisés à Kinshasa. Les personnes interrogées soulignent l'activité importante des femmes au sein des organisations féminines de la société civile mais admettent une plus faible implication dans les autres secteurs. Il a également été souligné la faible implication des jeunes au sein des structures de la société civile, à l'exception évidente des organisations de jeunes, et en particulier le manque de place qui leur est accordé au niveau des instances décisionnelles. Cela est d'autant plus vrai pour les jeunes filles.

58. [État des lieux de la parité dans la province du Nord-Kivu et du Sud-Kivu en République Démocratique du Congo](#), Observatoire de la Parité, 02/2016.

59. [Etude de base sur les besoins de protection des femmes défenseuses des droits humains au Nord et au Sud Kivu](#), Protection International, 12/2018.

Les défis à une participation politique et civique renforcée des femmes et des filles en RDC

La participation des femmes et des filles, que ce soit en politique ou dans les organisations de la société civile, se heurte à de nombreux défis en RDC. Certains sont communs aux deux secteurs, d'autres sont spécifiques. De très nombreuses études sur les barrières et limites à la participation politique et civique des femmes et des filles ont été réalisées en RDC, le contexte électoral récent ayant en particulier permis d'attirer l'attention sur le sujet. Il est positif de constater que de nombreuses analyses spécifiques au contexte de la RDC existent et qu'un diagnostic a été posé par les différent·e·s acteurs·rices impliqué·e·s dans le domaine. Cela ouvre la voie au développement d'interventions plus adaptées et impactantes à l'avenir. Malgré l'existence de cette abondante littérature, certains éléments peinent à être pris en considération de manière adéquate. La liste ci-dessous, sans prétendre à l'exhaustivité, reprend en particulier les obstacles pour lesquels des initiatives prometteuses mais encore sous-exploitées ont été lancées ainsi que ceux qui sont mentionnés au niveau stratégique mais qui peinent à être effectivement mis en pratique.

Les limites du cadre légal et de sa mise en œuvre

À l'inverse du Rwanda, et malgré quelques rares éléments positifs, la RDC ne s'illustre pas par le développement et la mise en œuvre effective d'un cadre légal et institutionnel favorable à la participation politique et civique des femmes.

La Constitution et la loi N°15/013 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité

La parité en RDC est un principe constitutionnel, en théorie une opportunité unique pour une égale représentation des hommes et des femmes dans les instances de prise de décisions dans le pays. L'Article 14 de la Constitution stipule ainsi que « Les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme (...). Ils prennent, dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et culturel, **toutes les mesures appropriées** pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation (...) **La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions.** La loi fixe les modalités d'application de ces droits. » Néanmoins, il aura fallu 9 ans pour que la loi prévue par la Constitution voie le jour, avec en 2015 l'adoption de la Loi N°15/013 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité. Malheureusement cette loi ne porte sur les modalités d'application de la parité que dans son titre. Elle reste particulièrement vague et ne prévoit aucune modalité concrète, apportant rarement des précisions quant aux acteurs·rices, ressources et délais attribués à la mise en œuvre de la parité, tout en couvrant un nombre de thématiques extrêmement large, ce qui la

rend particulièrement diffuse.⁶⁰ Les deux seules structures explicitement chargées de la mise en œuvre de cette loi, à savoir le Comité interministériel et le Conseil national du genre et de la parité, ne sont toujours pas créées à ce jour. Enfin, la loi ne prévoit aucune sanction en cas de non-réalisation des principes établis ni même à l'inverse de mesures incitatives positives.

En ce qui concerne la participation politique des femmes, la loi est particulièrement décevante. Tout d'abord en termes de sanctions, elle prévoit uniquement que les partis politiques dont la liste électorale ne tiendrait pas compte de la dimension genre ne seront pas éligibles au financement public. Le recours au terme « dimension genre », particulièrement vague, est bien loin du concept de parité. Par ailleurs, le financement public des partis politiques en RDC n'étant que très rarement versé, la sanction paraît peu contraignante. Mais la principale faiblesse réside dans le fait que la loi se réfère uniquement aux conditions établies par la loi électorale en ce qui concerne la mise en œuvre de la parité dans les listes établies par les partis politiques.⁶¹ Or, la loi électorale congolaise constitue un obstacle certain à la participation effective des femmes en politique.

La loi électorale

Jusqu'en 2017, la loi électorale congolaise stipulait que chaque liste était établie « en tenant compte de la représentation paritaire homme-femme ». Les modifications apportées à la loi en 2017,

ont néanmoins vu le terme « paritaire » être supprimé pour laisser la place à la seule « représentation des femmes » sans plus de précision, ce qui en affaiblit la portée. La plus grande limite de cette loi réside davantage dans le fait qu'elle stipule ensuite que « la non-représentation de la femme ne constitue pas un motif d'irrecevabilité d'une liste. » Cet aspect non contraignant constitue un frein certain à la participation effective des femmes en politique. Cela illustre également un manque flagrant de volonté politique, alors même que les modifications de 2017 auraient pu être une opportunité de la renforcer, plutôt que de l'affaiblir.

La loi contient une série d'autres éléments qui renforcent davantage les inégalités entre les hommes et les femmes, en particulier en ce qui concerne le montant de la caution exigée pour déposer une candidature qui, dans les faits, n'est pas remboursée. Fixer un montant aussi élevé impacte négativement les candidatures féminines, étant donné les faibles moyens financiers dont disposent le plus souvent les femmes, en particulier celles vivant en zones rurales.

Au-delà de la seule participation politique, l'engagement des femmes dans la société civile se trouve également impacté par un cadre légal insuffisamment sensible au genre et par un rétrécissement général de l'espace civique qui les touchent de manière plus importante que les hommes.

60. [De la parité de droit à la parité de fait - Rapport d'analyses participatives et inclusives de la loi no 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République Démocratique du Congo](#), Rien Sans les Femmes, 03/2017.

61. Article 5 de la loi N°15/013 portant sur les modalités d'application des droits de la femme et de la parité en RDC « les partis politiques tiennent compte de la parité homme-femme lors de l'établissement des listes électorales dans les conditions prévues par la Loi électorale ».

La restriction de l'espace civique

La RDC se caractérise par un espace civique restreint, voire même « fermé » selon la dernière classification de CIVICUS sur l'état de la société civile dans le monde.⁶² Si certains signaux positifs sont émis depuis début 2019 avec l'élection du nouveau président, les années précédentes ont été marquées par une atmosphère de peur et de violence où l'État et autres protagonistes ont couramment emprisonné, gravement blessé et tué des personnes au motif qu'elles tentaient d'exercer leur droit de s'associer, de se réunir et de s'exprimer pacifiquement.⁶³

enfants des défenseuses des droits humains, dans le but de les faire taire, sont également souvent rapportées par les militantes.

En RDC, la société civile est un espace où les femmes parviennent tout de même à s'engager davantage que dans la sphère politique. Il est donc particulièrement important de pouvoir maintenir un espace civique le plus ouvert possible car il reste un des rares espaces où les femmes congolaises ont la possibilité de s'exprimer publiquement et d'exercer leur rôle citoyen.

La restriction de l'espace civique, outre la répression et la violence, se manifeste également par la mise en place d'un cadre légal contraignant et restrictif vis-à-vis des OSC et des défenseur·e·s des droits humains. Protection International, à travers l'étude de cas du mouvement citoyen LUCHA, illustre en détail les stratégies développées par l'État congolais visant à « criminaliser » les activités menées par la société civile et les mouvement prodémocratie.⁶⁴ En RDC, les risques de voir le cadre légal pour les OSC et les défenseur·e·s des droits humains se dégrader davantage est réel. En 2017, le Ministre de la Justice Alexis Thambwe Mwamba a déposé au parlement un projet de loi modifiant et complétant la loi N°004/2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, qui contient une série d'amendements particulièrement restrictifs. Si la loi n'a pas été soumise au vote de l'Assemblée, la position actuelle de M. Thambwe à la

Comme pour le cas du Rwanda, le rétrécissement de l'espace démocratique à l'œuvre en RDC affecte différemment les défenseuses des droits humains et les militantes de la société civile. La violence, les menaces et la calomnies sont ainsi des obstacles qui freinent de manière différenciée l'engagement des femmes, comme par exemple leur simple participation à des réunions publiques ou à des manifestations. En effet, l'arrestation, l'emprisonnement ou la participation à un rassemblement public entraînent pour elles un risque de viol ou de harcèlement sexuel important, dont les impacts psychologiques, réputationnels et familiaux représentent un frein terriblement efficace à leur engagement. Les campagnes de diffamation sont également courantes et utilisent les normes conservatrices et le rôle attendu des femmes dans la société, pour provoquer leur exclusion au sein de leur communauté et parfois même de leur famille. Les menaces contre les familles et les

62. [Rapport sur l'état de la société civile](#), CIVICUS, 2019.

63. [DR Congo new presidency and Universal Periodic Review: urging the EU and its member states to issue strong recommendations on the human rights situation in the country](#), EurAc, 25/03/2019.

64. [La criminalisation des mouvements sociaux : Le cas du mouvement la Lucha en République démocratique du Congo](#), Protection International, 2018.

tête du Sénat congolais inquiète quant à sa possible remise à l'agenda. De manière tout aussi préoccupante, le projet de loi portant protection et responsabilité des défenseur·e-s des droits humains en RDC, au lieu d'apporter un cadre protecteur pour l'instant inexistant dans le pays, contient une série d'éléments qui limitent le rôle et les modalités d'action pour les défenseur·e-s, omettant complètement des provisions spécifiques aux femmes défenseuses. Etant donné les conséquences spécifiques que peut avoir la restriction de l'espace civique sur l'engagement des femmes dans la sphère publique, il est absolument indispensable qu'à côté du cadre légal favorisant la parité en politique, la législation ne se durcisse pas en ce qui concerne les libertés fondamentales et publiques.

Cela étant, l'exemple rwandais illustre à suffisance qu'un cadre légal et institutionnel favorable à la représentation des femmes, bien qu'il soit absolument nécessaire et constitue une première étape positive, ne suffit pas à lui seul pour atteindre une participation effective des femmes dans les instances de prise de décision à tous les niveaux. Le poids des pratiques, normes et croyances socio-culturelles, profondément ancrées, constitue aussi un frein puissant en RDC.

La persistance des normes genrées stéréotypées

L'ensemble des « symptômes » de l'inégalité des genres en RDC - parmi lesquels les

violences sexuelles et basées sur le genre, le manque d'autonomisation économique des femmes, tout comme leur faible participation dans les débats publics et les instances décisionnelles - ont comme point commun la persistance de normes genrées stéréotypées dans le pays.

Ainsi, en RDC comme dans beaucoup d'autres pays, le comportement des femmes et des filles est soumis à certaines attentes de la part de la famille, de la communauté et de la société en général, fortement défavorables à leur implication dans la sphère publique, que ce soit dans la politique ou dans la société civile. Ces normes exigent en particulier des femmes et des filles qu'elles se montrent passives et obéissantes là où on attend des hommes qu'ils soient autoritaires, durs et dominants et ce à la fois dans la sphère privée comme dans la sphère publique. La société congolaise valorise ainsi très souvent la soumission de la femme vis-à-vis de l'homme et attend d'elles qu'elles « sachent se comporter » : en restant discrète, douce et en retrait. Sa participation aux processus décisionnels est par ailleurs traditionnellement mal venue comme l'illustre le proverbe congolais « manger avec une femme, c'est manger avec une sorcière »,⁶⁵ qui signifie qu'on ne peut pas faire confiance à une femme.

⁶⁵. En lingala : *Kolia na mwasi, kolia na ndoki.*

Stéréotypes de genre dans la sphère publique et politique

Les normes culturelles et sociales à l'égard des hommes et des femmes dans l'espace public sont différentes et profondément

ancrées. Elles engendrent une série de stéréotypes sur ce qu'il convient de faire ou de dire dans la sphère publique en fonction du sexe des individus et les attributs négatifs et positifs reliés à ses différents rôles. Le domaine politique en particulier est majoritairement perçu comme une affaire d'hommes, associé à des valeurs et comportement négatifs qui ne seraient pas naturels chez les femmes et davantage l'attribut des hommes. La politique est ainsi traditionnellement décrite comme un univers « sale » et dur où règnent la corruption et le mensonge. La moralité des femmes impliquées en politique est donc bien souvent remise en question et son image sociale s'en trouve souvent fortement ternie. Par ailleurs, la perception selon laquelle la prévalence du harcèlement sexuel serait particulièrement importante au sein des partis politiques ne fait qu'accentuer cette image négative des femmes engagées en politique, ce qui limite fortement leur implication.

66. [Etude de base sur les besoins de protection des femmes défenseuses des droits humains au nord et au sud kivU](#), Protection International, 12/2018.

Ce défi est commun à la politique et à la société civile. Bien que les OSC soient moins négativement considérées que les partis politiques, s'engager activement dans la société civile implique de prendre des positions publiques et de s'affirmer en ayant un « caractère fort », ce qui est un comportement socialement difficilement accepté pour les femmes en RDC, surtout en milieu rural. Comme relevé dans l'étude menée par Protection International,⁶⁶ de nombreux stéréotypes persistent quant aux femmes défenseuses des droits humains, perçues comme des femmes « difficiles » aux mœurs légères. La prise de parole publique devant l'autorité et

la communauté, même au sein d'une OSC, est ainsi encore perçue de manière négative dans certaines parties du pays, comme cela a été souligné pour le cas du Rwanda.

Enfin, les attentes sociales vis-à-vis des femmes engagées dans la sphère publique sont beaucoup plus élevées que vis-à-vis des hommes, et ce parce que les normes genrées stéréotypées véhiculent des qualités ou des défauts qui seraient intrinsèquement liés au statut de femme. À titre d'exemple, lorsque les femmes occupent des postes à responsabilités, la société attend d'elles qu'elles résistent davantage à la corruption et qu'elles fassent preuve de solidarité à l'égard des autres femmes ; la moralité et l'empathie étant des qualités présumées plus répandues chez les femmes. Certains entretiens ont souligné que les femmes élues ont souvent été décevantes ou ont fait preuve d'incompétence, ce qui ne favoriserait pas l'élection ou les nominations futures d'autres femmes. Cette critique est rarement formulée à l'encontre des hommes politiques incompetents. En effet, on attend des femmes politiques qu'elles soient plus compétentes que leurs homologues masculins. L'ensemble de ces attentes peuvent décourager plus d'une femme à s'engager.

La femme qui s'implique en politique porte une responsabilité encore plus grande que son homologue masculin. Elle n'a, par ailleurs, pas le droit à l'erreur et sera beaucoup plus vivement pointée du doigt en cas d'échec. Ces perceptions sociales sur les rôles attendus des hommes et des

femmes dans l'espace public et les clichés sur la sphère politique constituent un frein certain à la participation et à l'engagement féminin dans la sphère publique. Elles sont par ailleurs renforcées dans la sphère privée, au sein de la famille et du couple.

Le rôle de la cellule familiale et des hommes

Ainsi, au-delà de la sphère publique, la société congolaise reste marquée par des pratiques, croyances, répartition des tâches et structure de pouvoir au sein de la famille qui place la femme dans une situation d'infériorité et de soumission par rapport à l'homme. Ceci est renforcé par le Code de la famille qui stipulait originellement que « Le mari est le chef du ménage. Il doit protection à sa femme ; la femme doit obéissance à son mari »,⁶⁷ modifié en 2016 pour « Le mari est le chef du ménage. Les époux se doivent protection mutuelle »,⁶⁸ attribue *de facto* un second rôle à la femme.

Dans les milieux ruraux en particulier, la femme n'a encore que très rarement son mot à dire quant aux décisions prises au sein du ménage, en particulier en ce qui concerne les dépenses familiales, et il est mal venu qu'elle exprime son opinion aux côtés des hommes (oncles, frères, mari...). **Une étude menée en 2016 dans les villes de Goma, Bunia et Bukavu relève que 100 % des hommes et des femmes interrogé·e·s sont d'accord avec l'idée qu'une femme doit obéir à son mari.**⁶⁹ Selon une étude plus récente⁷⁰ (2019) menée auprès de 1 220 femmes à Goma et

à Bukavu, 56 % des femmes interrogées ont déclaré ne pas pouvoir communiquer avec leur mari, ce dernier refusant de parler avec elles. Selon la même étude, elles sont 50 % à dire recevoir des pressions de leur conjoint sur leur façon de s'habiller, de se coiffer ou encore de se comporter en public.

Par ailleurs, selon l'étude réalisée en 2016, 41 % des hommes ont déclaré que « parfois la femme mérite d'être frappée. »⁷¹ Enfin, selon l'ONU Femmes, 51 % des femmes congolaises ont été victimes de violences de la part de leur partenaire au cours de leur vie.⁷² Les violences entre partenaires sont donc très répandues en RDC, rarement prises en considération de manière adéquate et souvent normalisées. Les bailleurs de fonds et les partenaires techniques et financiers ont, par ailleurs, porté un intérêt beaucoup plus fort sur les violences sexuelles en conflit dans le pays, négligeant les autres formes de violences faites aux femmes, en particulier les violences entre partenaires.⁷³

Enfin, une « bonne » femme congolaise, dans la grande majorité des milieux, se doit avant tout d'être une épouse et une mère qui gère l'ensemble des tâches domestiques. Bien que la plupart des acteurs·rices rencontré·e·s soulignent qu'il est de plus en plus accepté - et ce en particulier dans les centres urbains - que les femmes s'impliquent dans le domaine public, cette évolution n'influence pas la répartition particulièrement ancrée des rôles au sein de la sphère privée.

Les hommes comme les femmes

67. [Article 444 du Livre trois de la famille, Code de la famille congolais.](#)

68. [Loi modifiant et complétant la loi N°87-010 du 1^{er} août 1987 portant code de la famille.](#)

69. [Men, faith and masculinities: DRC A baseline assessment on the social attitudes, relations, and practices of men in relation to gender, and sexual and gender-based violence in the Democratic Republic of Congo \(DRC\)](#), Tearfund, 2016.

70. Rapport de l'enquête sur les violences domestiques et professionnelles faites aux femmes dans la région des Grands Lacs, 2019.

71. [Men, faith and masculinities: DRC A baseline assessment on the social attitudes, relations, and practices of men in relation to gender, and sexual and gender-based violence in the Democratic Republic of Congo \(DRC\)](#), Tearfund, 2016.

72. [Global Database on Violence against Women](#), UN Women, consulté le 03/10/2019.

73. Rapport de l'enquête sur les violences domestiques et professionnelles faites aux femmes dans la région des Grands Lacs, 2019.

reconnaissent ainsi que les femmes sont les premières à devoir prendre soin du foyer (y compris des enfants, de la cuisine et de l'ensemble des autres tâches ménagères) et ce quel que soit son milieu ou ses activités externes. Paradoxalement, cette situation est rarement relevée comme un frein auquel il faudrait s'attaquer en priorité pour favoriser la participation des femmes à la gestion des affaires publiques. En effet, les femmes, y inclus celles impliquées en politique ou au sein de la société civile, tirent une certaine satisfaction et fierté du rôle qui leur est confié au sein du ménage et n'y voient pas d'incompatibilité avec leur engagement.⁷⁴ Il est pourtant clairement établi que le poids du travail domestique a un impact négatif, ne serait-ce que par le temps et l'énergie à leur disposition pour se consacrer à un engagement politique ou civique qui est nettement inférieur à celui des hommes. Cet aspect atteint encore davantage les femmes pauvres qui n'ont pas les moyens de payer pour obtenir une aide domestique additionnelle leur permettant de s'engager dans des activités publiques.

Le manque de modèles

La sous-représentation des femmes, combinée au fait que la politique et la prise de position publique soient majoritairement perçues comme « une affaire d'hommes » entraîne un cercle vicieux. Ainsi, il existe peu de modèles de leaders féminines nationales et ces dernières sont rarement valorisées, ce qui ne permet pas de susciter des vocations, en particulier auprès de la jeune génération.

Les rôles de leader, de chef-fe ou l'autorité restent une attribution dite « masculine » et la famille en tant que premier lieu de socialisation renforce cet état de fait. La plupart des femmes engagées en politique affirment s'être heurtée à la résistance et aux critiques de leur famille. À l'inverse, celles qui ont réussi à s'y épanouir soulignent le rôle bénéfique du soutien moral reçu de la part de leur père ou de leur mari, le « chef de famille ».

Le rôle de la religion

Le christianisme est la religion majoritaire en RDC. La quasi-totalité de la population se déclarant chrétienne (93 %), dont 29,9 % affilié-e-s à l'Église catholique romaine, 26,7 % à l'Église protestante, et 36,5 % à d'autres mouvances chrétiennes.⁷⁵ On compte également 1,3 % de musulman-e-s au sein de la population.

En RDC, la socialisation des filles et des garçons est fortement influencée par la religion. La foi et le leadership chrétiens jouent un rôle prépondérant à la fois dans les sphères privée et familiale ainsi qu'au sein de la communauté et de la sphère politique. La répartition des rôles entre les hommes et les femmes, et les croyances et valeurs décrites ci-dessus sont par ailleurs souvent renforcées par la religion.⁷⁶ Elle peut donc représenter un frein certain tout comme une opportunité formidable pour promouvoir le leadership féminin.

Les freins à l'égalité entre les hommes et les femmes que représentent les interprétations conservatrices des textes

74. *Study on women's representation and influence in politics in DR Congo*, Malena Liedholm Ndounou et Viktoria Saxby, 03/2019.

75. *The World Factbook*, CIA, consulté le 03/10/2019.

76. *Men, faith and masculinities: DRC A baseline assessment on the social attitudes, relations, and practices of men in relation to gender, and sexual and gender-based violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Tearfund, 2016.

sacrés des différentes religions en RDC ne sont pas suffisamment étudiés et souvent tabous ou minimisés par l'ensemble des acteurs-rices. L'abondante littérature sur les causes de l'inégalité des genres en RDC en fait certes mention, mais uniquement de manière anecdotique sans chercher à rentrer dans une analyse plus approfondie. Certain-e-s rappellent pourtant qu'il existe bel et bien des pratiques religieuses qui entravent la participation des femmes à la politique dans le pays.⁷⁷ Dans les milieux ruraux, la référence aux textes sacrés est souvent faite par les hommes et les femmes interrogé-e-s pour justifier les inégalités de genre existantes au sein de la cellule familiale. La supériorité masculine est ainsi perçue comme un ordre naturel des choses et la volonté de Dieu, conformément au récit biblique de la Création.⁷⁸

77. [Freins à la participation politique des Congolaises, notamment en période électorale Rapport d'étude](#), Internews, 07/2017.

78. [Men, faith and masculinities: DRC A baseline assessment on the social attitudes, relations, and practices of men in relation to gender, and sexual and gender-based violence in the Democratic Republic of Congo \(DRC\)](#), Tearfund, 2016.

Partie 2

Leçons apprises, stratégies et mises en application



Les défis à la participation politique et civique des femmes sont nombreux et bien documentés en RDC comme au Rwanda. L'autonomisation économique des femmes, les enjeux liés à la santé maternelle et reproductive, le rôle des médias ou des partis politiques, ainsi que les violences basées sur le genre, sont autant d'autres défis relevés par les différentes études et stratégies visant la promotion de la participation effective des femmes à la chose publique. Cependant, l'ensemble de ces éléments constitue davantage une conséquence des normes genrées stéréotypées qui prévalent dans les deux pays, plutôt que la cause profonde du manque de participation politique et civique des femmes.

Or, on observe une tendance des bailleurs, en particulier des bailleurs européens, à se focaliser en priorité sur le traitement de ces symptômes (santé, autonomisation économique, éducation) plutôt que sur les causes profondes qui sous-tendent les inégalités de genre en particulier en ce qui concerne la participation politique et civique des femmes. Traiter l'ensemble des « symptômes », qui sont par ailleurs fortement interdépendants, reste évidemment important. Néanmoins, dans un contexte où les moyens sont limités et les priorités réduites, il paraît important de ne pas négliger le travail essentiel qu'il est nécessaire de mener sur les normes socio-culturelles et les comportements.

Si les approches dites transformatives tendent à se développer, elles restent encore trop peu financées et représentent des opportunités d'actions sous exploitées.

Cette deuxième partie part des initiatives innovantes ou prometteuses mises en œuvre en RDC et reprend les principales recommandations identifiées par EurAc pour une intervention plus impactante et efficace dans la promotion de la participation politique et civique des femmes dans les deux pays.

La promotion de la participation politique et civique des femmes par les bailleurs européens : un bref état des lieux

La participation des femmes à la sphère publique est un des piliers de l'égalité des genres et il est positif de constater que sa promotion se retrouve parmi les objectifs prioritaires stratégiques des différents bailleurs européens dans le domaine. Néanmoins, cet objectif est priorisé de manière relativement différente entre les acteurs-rices européen-ne-s actifs-ves dans les deux pays. Par ailleurs, l'importance accordée à ce sujet varie sensiblement entre les interventions mises en œuvre au Rwanda et celles appuyées en RDC.

L'Union européenne

Au niveau stratégique global de l'UE, « renforcer la voix et la participation des femmes et des filles » fait partie des quatre thématiques prioritaires retenues dans le GAP II. Selon les échanges avec les délégations de l'UE et les informations mises à la disposition d'EurAc, on note qu'en RDC, l'UE a et continue d'appuyer la mise en œuvre de plusieurs projets

visant à répondre à cet objectif. En RDC, parmi les différents projets répondant aux objectifs du GAP II, plus de la moitié ont pour objectif le renforcement de la voix et de la participation des femmes et des filles. En revanche, au Rwanda, la Délégation de l'Union européenne (DUE) n'a pas priorisé cet objectif. De manière plus large, il n'y a pas de projet spécifique « genre » appuyé par la DUE au Rwanda, qui n'a financé en 2018 qu'un seul projet répondant aux objectifs du GAP II. La DUE privilégie la prise en compte transversale de cette question. Cependant, ce *gender mainstreaming* est limité à certains secteurs spécifiques d'intervention et n'est pas encore appliqué de manière systématique.

79. [Note stratégique genre et coopération au développement](#), DGD, 2016.

80. [Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE](#), DFAE Confédération suisse, 2017.

La Belgique

De son côté, la Belgique, a adopté en 2016 une nouvelle note stratégique genre qui définit les axes d'intervention prioritaires de la coopération belge au niveau global dans le domaine. Celle-ci s'inscrit de manière explicite dans le cadre du GAP II. Parmi les quatre priorités belges, on retrouve « l'éducation et la prise de décision », qui englobe la participation politique.⁷⁹ Par ailleurs, la Belgique considère - au niveau stratégique - que la mise en œuvre du *gender mainstreaming* est un élément clé pour modifier en profondeur les structures inégalitaires de la société, ce qui se ressent fortement au niveau de l'approche opérationnelle adoptée au Rwanda. La Belgique a ainsi appuyé deux études réalisées par le *Gender Monitoring Office* visant à faire l'état des lieux de la prise en compte du genre dans

les secteurs de l'énergie et de la santé au Rwanda. Cela étant, la promotion de la participation politique et civique des femmes n'a pas été priorisée par la Belgique dans le pays qui s'est davantage focalisé sur des appuis à la santé maternelle et reproductive ainsi qu'aux réponses aux violences basées sur le genre (VBG).

La Suisse

Parmi les six objectifs prioritaires de la stratégie en matière d'égalité des genres et des droits des femmes du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse, publié en 2017,⁸⁰ on retrouve « Renforcer la participation effective des femmes ». Au niveau stratégique global, la Suisse énonce ainsi que « la participation effective des femmes à la vie publique et leur représentation dans les institutions étatiques sont des conditions indispensables à la construction d'une société juste, pacifique et inclusive ». À noter que cet axe prioritaire englobe à la fois les questions liées à la participation politique des femmes ainsi que l'agenda « Femmes, paix et sécurité. »

Soutenir l'égalité des genres et les droits des femmes fait également partie des 7 objectifs stratégiques de la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), qui précise que dans le cadre de sa coopération, la Suisse « cherche à augmenter la participation politique des femmes dans les processus de décision et dans la gestion des affaires publiques sur les plans local et national. »

En RDC, la Suisse a été jusqu'en 2015 très fortement impliquée dans la promotion de la participation politique et civique des femmes, notamment à travers un programme spécifique sur le statut de la femme congolaise.⁸¹ Cet aspect ne fait plus partie des priorités actuelles et la question de l'égalité des genres est abordée de manière transversale et non spécifique. Au Rwanda, la Suisse a par le passé appuyé des projets spécifiques « genre » en particulier en ce qui concerne la lutte contre les VBG.

À l'heure actuelle, le genre est abordé de manière transversale. La promotion de la participation politique et civique des femmes se trouve particulièrement couverte dans les programmes de gouvernance en lien avec la participation citoyenne et la prévention des conflits.

La France

Parmi les cinq priorités sectorielles reprises par la France dans sa stratégie internationale pour la promotion de l'égalité hommes-femmes, on retrouve « assurer la participation effective des femmes dans les espaces de décisions économiques, politiques et sociaux. » La stratégie reprend les ambitions françaises dans le domaine, notamment l'augmentation de la participation effective des femmes et filles dans les politiques de gouvernance et processus électoraux à tous les niveaux ou encore la participation égale des femmes, des filles, des garçons et des hommes à la vie politique locale, nationale, régionale et mondiale.⁸²

En RDC, la France adopte principalement une approche transversale visant à favoriser la prise en compte du genre dans tous les secteurs. Néanmoins quelques projets spécifiques en lien avec la participation politique et civique des femmes sont également appuyés. On note en particulier le projet récemment lancé, en lien avec les engagements pris par le président Emmanuel Macron à Biarritz, pour le renforcement du « bouquet législatif » en faveur de la parité et l'appui aux parlementaires congolais dans l'élaboration d'un cadre légal favorable à l'égalité hommes-femmes.⁸³ Au Rwanda, la coopération française est pour le moment extrêmement réduite, à la suite des tensions diplomatiques passées entre les deux pays. Elle devrait néanmoins se renforcer de manière substantielle très prochainement, mais se focaliser essentiellement sur le domaine de l'éducation.

À noter qu'au Rwanda comme en RDC, la Suède se place largement en tête dans le domaine, faisant de la promotion de la participation politique et civique des femmes une de ses principales priorités de coopération.

De manière générale, on note donc une implication plus forte des bailleurs européens dans la promotion de la participation politique et civique des femmes en RDC qu'au Rwanda. La raison invoquée est souvent l'engagement national déjà très fort sur le sujet observé au Rwanda, qui « de fait rend la question moins prioritaires ». L'engagement plus important en RDC s'explique quant à lui aussi par les échéances électorales récentes et prochaines dans le pays.⁸⁴

81. [Du statut de la femme en République démocratique du Congo : Rapport d'une réflexion prospective pour un changement pérenne](#), Ambassade de Suisse en RDC, 06/2015.

82. [Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes \(2018-2022\)](#), Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 2018.

83. [L'Ambassade de France en RD Congo et Afia Mama s'engagent pour le Pacte de Biarritz](#), page Facebook de l'Ambassade de France en RDC, consultée le 03/10/2019.

84. Le pays achèvera son cycle électoral en faisant suite aux élections présidentielles, législatives et provinciales (décembre 2018) par l'organisation des élections locales (prévues pour 2019).

D'une manière plus spécifique, la partie suivante s'intéresse à la manière dont les défis soulevés précédemment sont pris en considération par les différents bailleurs européens à la fois au niveau stratégique et dans la mise en œuvre programmatique au Rwanda et en RDC. Partant de certaines bonnes pratiques identifiées, cette partie a pour objectif d'émettre des recommandations concrètes à l'intention des différents bailleurs européens afin de favoriser une réelle approche transformative permettant de promouvoir de manière effective la participation des femmes à la sphère publique.

85. *Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)*, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2018.

86. *Gender Action Plan II, Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*, 21/09/2015.

Lutter contre les normes genrées stéréotypées au Rwanda et en RDC

Lorsqu'il s'agit de lutter contre les inégalités de genre, travailler sur les normes genrées stéréotypées est désormais une évidence dans la plupart des documents stratégiques développés par les bailleurs européens. Le lien entre les pratiques et croyances socio-culturelles et la prévalence des VBG ou des discriminations en matière d'éducation et de santé est quasi systématiquement établi. Néanmoins, le lien entre ces normes sociales et la participation effective des femmes aux instances de prise de décisions est quant à lui rarement établi.

Dans sa note stratégique genre, la Belgique souligne que « la violence à l'égard des femmes (...) est la conséquence néfaste de stéréotypes culturels et sociaux profondément ancrés (..) qui nécessitent une remise en cause totale du système

de valeurs au sein de la société. » Or, la même note stratégique ne relève pas l'impact spécifique des normes genrées stéréotypées sur la participation politique et civique des femmes.

La France développe en détails l'impact de « certaines normes sociales régressives qui perdurent au détriment des lois » et l'importance de « travailler également sur les coutumes religieuses et les traditions ». La stratégie française souligne par ailleurs que « pour obtenir des changements pérennes (...) dans la position sociale des femmes, il est nécessaire (...) d'agir sur les trois dimensions du changement : le niveau individuel, le niveau socio-économique ou communautaire (famille, école, communautés) et le niveau institutionnel » et prévoit de manière explicite de « déconstruire les stéréotypes sexistes liées à la prise de décision par les femmes ». ⁸⁵

Dans le même sens, l'UE adopte une stratégie transformative indéniable. Le GAP II souligne ainsi que « même dans les cas où les quotas pourraient faciliter la participation des femmes et des filles, les normes sociales vont déterminer si oui ou non ils peuvent être efficaces. Les normes sociales empêchent dans certains cas les femmes et les filles d'accéder à leurs droits et les enferment dans des relations de pouvoir inégales, leur laissant peu d'espace de parole, y compris au sein de leur propre famille et ce quel que soit le cadre juridique. » ⁸⁶

Renforcer le travail mené sur la cellule familiale et généraliser l'implication des hommes

Comme établi précédemment, les hommes, en particulier les époux, peuvent jouer un rôle dans la perpétuation des normes genrées stéréotypées excluant les femmes des mécanismes décisionnels publics et privés. Par ailleurs, le fait que l'égalité des genres soit souvent confondue avec les droits des femmes peut provoquer un certain rejet de la part des hommes et engendrer des tensions entre hommes et femmes qu'il est absolument nécessaire d'éviter. À l'inverse, les hommes peuvent aussi être des acteurs de changement très positif.

La prise en compte des hommes dans la promotion de l'égalité des genres est prise au sérieux par les autorités rwandaises qui en fait une des quatre approches stratégiques pour la mise en œuvre de sa Politique nationale genre en stipulant que des « mesures pour stimuler l'implication des hommes dans les questions de genre dans tous les secteurs (privé, public, société civile) doivent être prises. »⁸⁷

Il est également positif de constater que le rôle des hommes dans la promotion de la participation politique et civique des femmes est reconnu au niveau du cadre stratégique de l'UE. Le GAP II vise ainsi à « contribuer à soutenir les agents de changement qui s'emploient à modifier les normes sociales ou culturelles négatives (...) ainsi que la participation active des hommes et des garçons. » De plus le GAP II énonce de manière explicite

que les activités visant à « promouvoir un changement de comportement dans la prise de décision, lutter contre les normes sociales discriminatoires et les stéréotypes de genre au niveau familial et communautaire, par le biais de campagnes de sensibilisation du public et dans les médias, en impliquant autant les femmes que les hommes » sont encouragées, afin de contribuer à « la participation des femmes à la gouvernance à tous les niveaux. »

Selon les informations recueillies en RDC et étant donné le contexte électoral de 2019, en ce qui concerne l'appui à une participation politique inclusive, l'UE a principalement appuyé des projets d'éducation civique et d'observation électorale. Néanmoins ces projets ne semblent pas avoir adopté une approche particulièrement innovante et transformative sur les relations de genre : les femmes faisaient effectivement partie des bénéficiaires cibles, mais peu ou pas d'activités adressant les normes genrées stéréotypées ont été menées, notamment en y associant les hommes.

Au niveau des autres bailleurs européens, des initiatives intéressantes focalisées davantage sur l'accompagnement des femmes candidates, à travers des coachings et des formations ont été appuyées. Le travail s'est d'abord concentré sur les ligues des femmes au sein des partis politiques, impliquant de manière très marginale les cadres - masculins - des partis. Néanmoins, ce manque d'implication des hommes dans les activités tend depuis peu à être corrigé, ce qui est positif. Des programmes spécifiques, abordant la question de la masculinité positive au sein des partis

87. *National Gender Policy*. République du Rwanda, 07/2010.

ciblant spécifiquement les hommes politiques tout en les accompagnant dans le développement de plan d'action pour l'engagement des femmes au sein de leur structure, ont récemment été lancés. Ces activités, appuyées par les Pays-Bas et la Suède, ne sont pour l'instant que des initiatives pilotes, mais l'approche mériterait un intérêt et investissement plus marqué de la part des différent-e-s intervenant-e-s dans le domaine.

Si l'implication des hommes est bien prévue pour répondre aux VBG et à l'accès aux soins de santé maternelle et reproductive au niveau stratégique belge, celle-ci n'est pas spécifiquement soulignée en ce qui concerne la participation politique et civique des femmes. Ceci se ressent dans les interventions soutenues au Rwanda et en RDC. Dans le même sens, la Suisse met un accent particulier sur la promotion du rôle des hommes et des garçons dans la réalisation de l'égalité des genres. Mais elle se focalise essentiellement sur leur implication dans les actions de prévention et d'intervention face aux violences sexuelles et basées sur le genre.⁸⁸ Dans la même veine, en RDC, l'UE a appuyé pendant quatre ans un programme de lutte contre les VBG, intitulé « Femmes et

hommes, progressons ensemble » dont la première composante vise à « contribuer au changement des normes sociales et comportements individuels et collectifs pour favoriser une nouvelle perception de la masculinité et la féminité ». Ce programme a donc offert une large place au travail avec les hommes et la cellule familiale.

Il est assez regrettable que cet aspect qui est largement pris en compte dans les autres domaines de la promotion de l'égalité des genres, en particulier dans la lutte contre les VBG, soit largement négligé dans la pratique en ce qui concerne la participation politique et civique des femmes.

Ainsi, en RDC tout comme au Rwanda, le rôle des maris et plus largement de la cellule familiale mériterait un engagement renforcé. Les clubs d'époux ou les *role models* tels qu'ils sont mis en œuvre dans d'autres secteurs, en particulier en ce qui concerne les VBG, pourraient être un modèle à approfondir et à adapter à la question de la participation civique et politique des femmes, en particulier dans les milieux ruraux.

88. [Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE](#), DFAE Confédération Suisse, 2017.

Les projets *Bandebereho* et *Indashyikirwa* au Rwanda

Bandebereho est un projet mis en œuvre au Rwanda qui cible les hommes et les couples et vise à réduire les violences entre partenaires en favorisant l'implication et la participation des hommes à la santé sexuelle, reproductive et maternelle. Le projet est mis en œuvre par le Centre de ressources pour les hommes au Rwanda (RWAMREC)⁸⁹ dans le cadre du programme MenCare+⁹⁰ en se basant sur la méthodologie du « Program P »⁹¹ développé par Promundo.

À travers ce projet, des groupes d'hommes de la même communauté se rencontrent chaque semaine durant quatre à cinq mois pour des séances participatives de réflexion critique et de dialogue en petits groupes suivant un *curriculum* qui aborde des sujets tels que la paternité, les soins à l'enfant ou encore la communication de couple et la prise de décision. Les épouses participent, elles aussi, à la moitié des séances selon une méthodologie bien définie et adaptée au contexte rwandais, qui met au centre des discussions les dynamiques de pouvoir et les rôles de genre afin de transformer les idées et les normes sur la répartition des tâches et du pouvoir dans le ménage, ainsi que dans les relations intimes.

Cette méthodologie porte durablement ses fruits. Les évaluations⁹² au Rwanda montrent ainsi que deux ans après avoir participé au programme, les hommes sont presque deux fois moins susceptibles de recourir à la violence envers leur partenaire et qu'ils consacrent près d'une heure additionnelle par jour aux tâches ménagères. Faire participer les hommes et se concentrer sur l'amélioration des relations de couple peut donc être une stratégie efficace pour réduire le recours des hommes à la violence à l'égard des femmes et améliorer les relations au sein du ménage.

D'autres projets similaires mis en œuvre par RWAMREC au Rwanda, tel que le projet *Indashyikirwa* ont démontré que mettre l'accent sur le changement de comportement au niveau individuel, en particulier en ciblant les hommes, permet aussi d'obtenir un impact plus général sur les normes sociales. En soutenant les couples dans la mise en place de relations saines, le projet permet aussi de développer les compétences des individus pour agir au sein de leur propre communauté. Les participants sont notamment plus aptes à répondre aux problèmes des conflits et de VBG communautaires, et renforcent leur engagement et activisme au sein de leur communauté.

Cette approche pourrait servir de base pour des interventions spécifiques visant la participation politique et civique des femmes.

89. Site web de RWAMREC : <http://www.rwamrec.org/>

90. *MenCare+*, Promundo, consulté le 03/10/2019.

91. *Program P*, Promundo, consulté le 03/10/2019.

92. *Gender-transformative Bandebereho couples' intervention to promote male engagement in reproductive and maternal health and violence prevention in Rwanda: Findings from a randomized controlled trial*, Research Article, PLOS one, 04/2018.

Sortir de la victimisation et promouvoir les représentations positives

Le travail mené dans la lutte contre les violences basées sur le genre est capital et l'attention importante apportée à la problématique doit absolument être maintenue. Néanmoins cette attention doit veiller à ne pas maintenir la femme dans une posture de victime qui contribue à perpétuer l'image véhiculée par les normes genrées stéréotypées, à savoir que les femmes sont faibles et donc inférieures aux hommes. Pour traiter l'ensemble des symptômes des inégalités de genre, dont les VBG, tout comme la faible participation politique et civique des femmes, il faut veiller à sortir du discours de victimisation qui a encore trop tendance à prévaloir, y compris en RDC.

93. RDC : A la rencontre des hommes qui encouragent les ambitions politiques de leurs épouses, Studio Hirondelle, 13/08/2019.

94. Annuaire disponible ici : <http://femmesleadersrdc.org/>

Dans ce sens, les activités visant à valoriser et à communiquer sur les femmes « modèles » s'étant engagées avec succès dans la sphère publique sont à poursuivre et à renforcer. Dans ce cadre, les médias jouent un rôle primordial. La Belgique souligne dans sa note stratégique sur le genre que « la mise en avant des modèles politiques féminins » fait partie des actions pouvant contribuer à renforcer la participation politique des femmes. En RDC, les projets soutenus dans ce sens par les bailleurs européens tels que la Belgique, la Suède et désormais les Pays-Bas, en sont un exemple. Ils favorisent l'émulation à travers la diffusion radiophonique de portraits de femmes engagées en politique et ce d'une manière interactive avec les auditeurs. De plus, la prise en compte

du rôle des hommes et en particulier des maris⁹³ dans ces programmes est une bonne pratique à souligner. Ce type de projet doit continuer à être appuyé à l'avenir, au-delà du seul contexte électoral. L'attention sur ce sujet doit être continue. Dans le même ordre d'idées, la mise en place récente par l'ONU Femmes d'un annuaire des femmes leaders en RDC est également une approche louable.⁹⁴

À côté de ces campagnes de sensibilisation mettant à l'honneur des femmes leaders, il est également nécessaire de développer des approches individuelles valorisant les modèles tout en permettant de faire bénéficier les autres femmes de l'expertise de leurs paires. À ce titre, les activités de mentorat sont particulièrement intéressantes.

L'approche de l'UE en RDC en ce qui concerne l'appui aux défenseuses des droits humains a le mérite d'avoir pris en compte cette dimension. Tout en reconnaissant les besoins différenciés en matière de sécurité et de protection des femmes défenseuses, les projets soulignent l'importance de la promotion des modèles et/ou mentors pour contrer les normes genrées stéréotypées et favoriser l'engagement des femmes dans les mouvements de défense des droits humains. Par ailleurs, il est important de souligner que l'ensemble des projets actuellement appuyés par l'UE dans le domaine de la protection des femmes défenseuses ont tous été élaborés sur base d'une analyse de genre et certains en consultation avec les acteurs·rices concerné·e·s.

Au Rwanda, le Plan stratégique 2019-2023 de l'ONU Femmes prévoit également le renforcement des capacités des femmes leaders à des fins de mentorat (mentoring). L'idée est d'amener les femmes leaders d'aujourd'hui à faire le mentorat pour les femmes leaders de demain et assurer une durabilité des progrès réalisés dans le pays en matière de participation politique féminine.

Les activités de mentorat sont particulièrement efficaces auprès des jeunes. La mise en contact, puis l'accompagnement dans la durée entre une femme leader et une jeune femme engagée dans la sphère publique ou ayant les ambitions de le faire, sont des initiatives qui mériteraient davantage d'attention. Ces activités demandent par nature un suivi très rapproché long et fastidieux qui est donc peu priorisé par les bailleurs. Pourtant, elles peuvent apporter une vraie plus-value sur la motivation des femmes et filles accompagnées. Par ailleurs, il est fortement ressorti des entretiens avec les femmes et jeunes femmes activistes qu'il existait encore trop souvent une rupture générationnelle, et que le passage de flambeau entre l'ancienne et la nouvelle génération d'activistes féminines était encore rarement faite au sein même des OSC. Le mentorat au sein des OSC permettrait également de répondre à ce défi, tout comme la mise en place de programmes de stages systématiques.

Renforcer le travail avec la jeunesse et l'éducation au genre

Si le mentorat et la valorisation des

modèles est une approche intéressante pour favoriser l'engagement des femmes dans la sphère publique, en particulier pour encourager les vocations des jeunes femmes, il est également nécessaire d'augmenter les opportunités qui s'offrent à elles.

La France, relativement peu engagée en RDC sur la question de la participation politique des femmes, a développé une approche certes limitée mais prometteuse : la mise en place de classes préparatoires à l'École nationale d'administration (ENA) réservées uniquement aux femmes. Si l'impact de cette approche n'est pas encore mesurable, encourager les jeunes filles à se lancer dans les plus hautes fonctions administratives de l'État paraît indispensable, étant donné leur faible représentation actuelle. Ce projet a le mérite d'y répondre. La mise en place de bourses, par les États européens, à destination des jeunes filles, tout comme à destination de recherches ou études spécifiques sur le genre sont également des initiatives à poursuivre et à généraliser.

L'implication des jeunes est effectivement clé pour déconstruire les normes genrées stéréotypées. Comme souligné précédemment, le rôle de la cellule familiale et le travail en son sein sont indispensables, mais la socialisation en milieu scolaire peut également constituer un levier important. Dans ce sens, le renforcement de l'éducation au genre est primordial. À titre d'exemple, en RDC, la mise en place de groupes de discussions « genre » au sein des universités, sur base de *curriculums* de formation spécifique a été souligné

par certain·e·s acteurs·rices comme une expérience intéressante ayant favorisé une meilleure compréhension et prise en compte de l'impact des normes genrées stéréotypées par les étudiant·e·s bénéficiaires.⁹⁵

Plus formalisées, les initiatives visant à intégrer des modules « genre » au sein des curriculums des universités et des écoles pourraient renforcer la prise de conscience de ces normes par la jeune génération et favoriseraient de manière importante les changements de comportements. Cette approche a en effet le mérite d'atteindre à la fois les jeunes filles et les jeunes garçons, quelle que soit leur filière, mais aussi les enseignant·e·s et les professeur·e·s. Au Rwanda, le genre a déjà été introduit dans les programmes des universités.⁹⁶ Mais en RDC, ceci s'est fait de manière *ad hoc*,

directement avec les universités et écoles ciblées et semble davantage focalisée sur l'ouverture d'une filière « genre » spécifique, plutôt que sur l'intégration systématique du sujet quel que soit les filières.

La généralisation de cette approche, à travers son institutionnalisation aux niveaux national et provincial, dès l'école primaire, pourrait porter ses fruits et mériterait une attention renforcée des bailleurs de fonds afin de toucher l'ensemble des établissements scolaires et universités dans le pays. L'Église, qui joue un rôle important dans le système éducatif, devrait également être associée à cette démarche.

95. [Curriculum Genre, Manuel pratique de formation sur le genre](#), International Alert, 2017.

96. [Global Database on Violence against Women](#), UN Women, consulté le 03/10/2019.

97. [Département genre et développement durable](#), ISDR Bukavu, consulté le 03/10/2019.

Des groupes de dialogue étudiantin à l'introduction d'une filière genre et développement à l'ISDR de Bukavu.

Le Caucus des femmes congolaises du Sud-Kivu pour la paix, parmi d'autres organisations de la société civile congolaise, a mis en place au sein de certaines universités du Sud-Kivu des groupes de dialogue étudiantin sur le genre. Ces groupes, composés à 60 % de jeunes filles et à 40 % de jeunes hommes, se rencontrent une à deux fois par mois au sein de leur université, avec l'accompagnement du Caucus des Femmes, en se basant sur une méthodologie précise visant à graduellement aborder et comprendre les questions d'inégalités de genre. La discrimination sexiste et le harcèlement sexuel dans les universités (y compris le chantage aux examens que pratiqueraient certains enseignants en échange de faveurs sexuelles) sont par exemple au cœur des échanges. Selon les participant·e·s à ces groupes de dialogue, cette approche a révolutionné les perceptions de genre au sein de leur université et a par exemple permis de voir davantage d'étudiantes participer à différentes instances décisionnelles au sein de leur établissement, par exemple en se présentant candidates aux postes de porte-parole et pour certaines d'être même élues porte-paroles adjointes au sein de leur université. Ces groupes ont par ailleurs plaidé pour l'introduction de modules genre au sein du cursus académique formel. Ce plaidoyer a porté ses fruits avec l'introduction pour la première fois en 2017-2018 d'une option « Genre et Développement » à l'Institut supérieur de développement rural (ISDR) de Bukavu.⁹⁷

Impliquer davantage les Églises et les leaders religieux

Les Églises sont particulièrement influentes en RDC et au Rwanda. Cette influence à la fois dans l'éducation et la sociabilisation est une opportunité à saisir dans la lutte contre les normes genrées stéréotypées. Il est donc nécessaire de faire des leaders religieux des cibles des activités de communication pour le changement des comportements en abordant la question de la masculinité positive au sein même des institutions religieuses, mais également de mettre à profit leur pouvoir d'influence pour lutter contre les normes et clichés négatifs au sein des familles et de la société. Les leaders religieux ont ainsi à la fois la capacité de changer les attitudes et normes de leurs congrégations et communautés mais également la capacité de parler au public et ainsi d'influencer les politiques publiques.

Cet aspect est très peu exploité par les bailleurs européens et ce dès le niveau stratégique. Ni l'UE, ni la Belgique ne font des acteurs religieux une cible privilégiée pour la promotion de l'égalité des genres dans leur stratégie globale. La Suisse la mentionne de manière anecdotique dans sa stratégie globale de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est.⁹⁸ Seule la France en fait mention, une fois, dans sa stratégie internationale de lutte contre les inégalités hommes-femmes.

En revanche, le rôle des organisations confessionnelles dans la promotion de l'égalité des genres est clairement établi par le Rwanda dans sa Politique nationale

genre. Des objectifs très clairs leurs sont ainsi assignés notamment la responsabilité « d'initier et de faciliter la promotion (...) de dialogues communautaires pour une meilleure compréhension des relations saines entre hommes et femmes au niveau de la famille et de la communauté. »

En RDC, l'Église catholique, à travers les Commission diocésaines justice et paix, a mis en place des « dynamiques femme de la paix »⁹⁹ qui mènent, entre autres, des activités de plaidoyer local, provincial et national pour une mise en œuvre de la loi sur la parité et le développement d'un cadre légal favorable à la participation civique et politique des femmes en général. Toujours est-il que cette initiative peine à trouver le support nécessaire de la part des bailleurs de fonds pour renforcer ces activités. Par ailleurs, cette approche n'a pas pour objectif premier d'adresser en profondeur les normes genrées stéréotypées, bien souvent renforcées par les interprétations religieuses. D'autres initiatives récemment lancées, notamment par les Commissions diocésaines justice et paix en RDC et au Rwanda, pour améliorer les relations de cohabitation au sein des familles en travaillant sur les dynamiques au sein du couple afin de diminuer les violences domestiques, sont également prometteuses.

Néanmoins, au Rwanda comme en RDC, les initiatives impliquant les acteurs-rices religieux-ses sont encore peu nombreuses et particulièrement focalisées sur les VBG. Elles mériteraient d'être étendues à la participation des femmes et des filles aux instances de prise de décisions

98. [Message sur la coopération internationale 2017-2020](#), Confédération Suisse, 17/02/2016.

99. [Programme Dynamique femme de la paix](#), Justice et Paix Congo Asbl, consulté le 03/10/2019.

à tous les niveaux, en particulier dans la sphère publique, et de recevoir davantage de soutien et d'intérêt de la part de la communauté internationale.

Le mouvement *Side by Side* en RDC

Le mouvement *Side by Side*, un mouvement global actif dans plusieurs pays, a été lancé en 2018 à l'Est de la RDC.¹⁰⁰ Il est composé de leaders religieux, d'organisations confessionnelles et d'individus religieux dont l'objectif est un changement transformationnel pour la justice de genre. Ce mouvement reconnaît que les enseignements religieux ont souvent approuvé les normes sociales et culturelles qui perpétuent l'injustice sexospécifique et que les croyant·e·s et les chef·fe·s spirituel·le·s ont une responsabilité à revisiter les textes sacrés et à promouvoir une société juste et égalitaire pour les hommes et les femmes.

100. [Déclaration commune des membres du Side by Side RDC à Goma](#), 12/07/2018.

101. [Contextual Bible Study, Manual on Gender-Based Violence](#), Tamar Campaign, 2007.

102. [Men, faith and masculinities: DRC A baseline assessment on the social attitudes, relations, and practices of men in relation to gender, and sexual and gender-based violence in the Democratic Republic of Congo \(DRC\)](#), Tearfund, 2016.

Afin de remplir cet objectif, *Side by Side* développe par exemple des analyses théologiques spécifiques qui servent de base d'échange et de confrontation d'idées au sein de groupes de discussions de fidèles et/ou de leaders religieux mis en place au sein des institutions confessionnelles. Ces séances d'analyses et de discussions se basent sur différentes méthodologies, dont notamment, en ce qui concerne les chrétiens·ne·s, « l'étude biblique contextuelle ».¹⁰¹ La pratique de l'étude biblique contextuelle se réalise en groupes de discussion, parfois appelés « cercle Tamar ». Ces groupes choisissent un problème d'inégalité des genres observé dans la communauté, sur lequel ils vont échanger en le confrontant à un texte biblique et en débattant sur son interprétation. Le processus d'échange, d'analyse et d'interprétation du texte sacré aboutit au développement et à la mise en place d'un plan d'action visant à répondre au problème identifié.

Cette approche permet également de voir les leaders religieux prêcher pour l'égalité entre les hommes et les femmes au sein même de leurs congrégations, ce qui amène progressivement des changements de comportements positifs.

Les cercles Tamar ont été particulièrement utilisés pour répondre aux VBG, ce qui semble avoir eu des impacts très positifs pour briser le silence au sein des communautés, augmenter les recours en justice et la prise en charge sociale et médicale des victimes.¹⁰²

Cette approche mériterait d'être adaptée à la participation effective des femmes et des filles dans les mécanismes de prise de décisions.

Renforcer les initiatives de plaidoyer pour le développement et la mise en application effective d'un cadre légal favorable en RDC

L'adoption de lois contraignantes et/ou la mise en place de mesures incitatives positives a des conséquences directes sur la représentation des femmes dans les assemblées politiques. Elles peuvent amener des changements sociaux positifs si elles sont accompagnées d'un travail de vulgarisation, de sensibilisation et de changement des comportements et normes socio-culturelles.

Pour aboutir à un cadre légal propice à la participation des femmes dans la sphère politique et civique en RDC, les différentes dispositions énumérées précédemment doivent être revues. En premier lieu, l'aspect non-contraignant de la représentativité des femmes sur les listes des partis politiques dans la loi électorale. Une volonté politique forte est nécessaire de la part du pouvoir législatif congolais et l'influence diplomatique des acteurs-rices européen-ne-s au plus haut niveau est indispensable. Le soutien politique de la communauté internationale au plaidoyer mené par les activistes et mouvements féminins de la société civile est également nécessaire, comme nous le verrons par la suite.

D'un point de vue programmatique et opérationnel, il est également ressorti lors des différents entretiens en RDC la nécessité de renforcer le soutien aux

initiatives de plaidoyer menées par les OSC. Le plaidoyer est souvent le parent pauvre des activités financées par les bailleurs de fonds. **Tout comme le travail sur les changements des comportements, les effets des activités de plaidoyer sont difficiles à mesurer et sont longs à obtenir. Ce qui ne favorise pas l'appui technique et financier des partenaires internationaux, qui se doivent de plus en plus de pouvoir communiquer facilement sur des résultats concrets et rapides. Il est néanmoins nécessaire de renforcer l'appui apporté aux OSC congolaises dans ces efforts si l'on veut pouvoir observer des changements positifs en ce qui concerne la participation politique et civique des femmes dans le pays.**

Cet appui doit en particulier veiller à accorder une part importante au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des OSC tout en appuyant et favorisant les coalitions de plaidoyer.

L'autonomisation des OSC congolaises, en particulier en ce qui concerne le plaidoyer, doit être une priorité. L'intégration de cet aspect doit être fait de manière systématique lors du design du projet. Cela s'illustre par exemple par la mise en place systématique de formations, d'un suivi évaluation rigoureux ainsi que d'un accompagnement rapproché et de qualité en ce qui concerne la gestion des ressources humaines ou la gouvernance financière et administrative. Cela passe également par la prise en charge de coûts de structure plus importants et le financement de projets plus longs permettant aux OSC

de travailler sur la durée et répondre aux exigences de professionnalisme et de redevabilité (financement des logiciels comptables, prise en compte des frais d'audit, etc.). La précarité financière dans laquelle se trouvent de nombreuses OSC et en particulier les OSC menant des activités de plaidoyer impacte la qualité et le suivi des activités mises en œuvre et tend à favoriser des lacunes en termes de gestion, ce qui entraîne un cercle vicieux sur leur capacité à attirer des financements futurs, renforçant encore davantage leur précarité financière.

Ensuite, a été soulignée la nécessité de favoriser le travail en synergie à travers l'appui non seulement aux consortiums formalisés, mais aussi aux coalitions informelles des OSC congolaises. La mise en place de larges coalitions et la mise en réseau sont des facteurs clés pour la réussite d'activités de plaidoyer. La société civile congolaise est souvent montrée du doigt pour son éparpillement et ses divisions, en particulier liés à une importante politisation.

Les coalitions de plaidoyer pour la mise en place d'un cadre légal favorable à la participation politique et civique des femmes existent, mais souffrent trop souvent d'un manque d'appui et de moyen dont peuvent découler parfois des problèmes de gouvernance et ou des divisions internes pour la captation des fonds. Les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

À travers le format des appels à projets, le *design* des propositions et les

mécanismes de consultations préalables qu'ils devraient systématiquement soutenir le développement des projets, il est possible de renforcer les coalitions existantes. Ici encore, il s'agit avant tout de soutenir le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles de ces coalitions de plaidoyer et de les connecter au niveau politique national, régional et international. Si cet appui est sans doute moins attractif que le financement des activités dont la visibilité est immédiate, il n'en est pas moins indispensable.

Enfin, un appui aux initiatives régionales est nécessaire. La mise en relation et l'échange d'expériences, en particulier entre les OSC rwandaises et congolaises à travers l'appui à des plateformes régionales de plaidoyer doit être renforcé. Outre le transfert de compétences et l'augmentation du poids politique de plaidoyer que cet appui permettrait, les plateformes régionales ont également un impact particulièrement positif sur la consolidation de la paix dans la région.

S'engager de manière durable et continue

Indispensable en RDC comme au Rwanda, le changement des normes et des comportements pour une plus grande participation des femmes et des filles à la sphère politique et civique est un travail de longue haleine, dont les résultats seront obtenus sur la durée.

L'engagement des bailleurs, et en particulier des bailleurs européens, doit

se faire de manière continue et ne pas se limiter aux seules échéances électorales ou se contenter de la seule volonté politique forte au niveau central comme c'est le cas au Rwanda.

En RDC, durant les entretiens, de nombreux·ses acteurs·rices de la société civile congolaise et internationale ont déploré l'intérêt tardif des partenaires techniques et financiers sur le sujet, ce qui n'a pas permis d'atteindre les résultats espérés aux dernières élections.

Si le travail mené doit évidemment être renforcé durant les périodes électorales, en particulier en ce qui concerne l'appui aux candidates et à l'éducation civique, les activités visant à lutter contre les clichés sociaux, et notamment l'éducation au genre et les activités ciblant la cellule familiale, doivent faire partie intégrante des priorités des bailleurs quel que soit le contexte politique. Par ailleurs, il est absolument nécessaire qu'un investissement conséquent dans les approches individuelles, bien souvent encore trop négligées, soit fourni, aux côtés des approches systémiques. La complémentarité des deux approches garantit une durabilité plus grande des interventions.

Dans le même sens, le soutien de la part des bailleurs aux activités de plaidoyer ne doit pas arriver en dernière minute. La modification des cadres légaux sont des processus longs qui demandent de construire des relations durables, que ce soit entre les acteurs·rices pour former une coalition solide, aussi bien que vis-à-vis des

décideurs politiques. Le développement d'un dialogue constructif avec souvent de nombreux allers-retours sur les textes et les modifications à y apporter demandent du temps. Ce n'est pas une fois le projet de loi mis à l'agenda du parlement, que le travail de plaidoyer doit commencer et l'appui apporté à ce genre d'initiative doit donc être fait en conséquence.

Enfin au Rwanda, malgré un cadre légal positif et une volonté politique forte, les OSC rencontrées ont souligné dans leur ensemble la nécessité de poursuivre les efforts pour assurer la durabilité des acquis actuels. En particulier, le besoin de vulgariser et diffuser les cadres légaux au niveau local et communautaire. Malheureusement, la plupart des bailleurs de fonds européens ne considèrent pas l'approche liée l'égalité des genres comme prioritaire étant donné les évolutions déjà positives observées dans le domaine.

RECOMMANDATIONS

Renforcer le travail mené sur la cellule familiale et généraliser l'implication des hommes

- Développer des programmes qui allient des activités de changement des comportements au niveau individuel, en particulier dans la prise de décision au niveau du ménage et du couple, en impliquant systématiquement les hommes, tout en les reliant à des activités développées au niveau communautaire.
- Ne pas se limiter aux VBG dans les projets sur la masculinité positive et veiller à intégrer, dans les objectifs des programmes susmentionnés, la participation effective des femmes aux instances de prise de décision à tous les niveaux.
- Veiller à toujours associer les époux et les hommes dans les programmes d'accompagnement des femmes leaders (école de campagne par exemple).
- Renforcer les programmes sur la masculinité positive au sein des partis politiques.
- Développer davantage de sensibilisation et de campagnes de communication sur les bienfaits de l'égalité des genres pour la société dans son ensemble, y compris pour les hommes, en déconstruisant l'idée qu'elle se fait au seul bénéfice des femmes.

Sortir de la victimisation et promouvoir les modèles

- Contre les discours stéréotypés qui consistent à présenter la femme comme une victime et/ou à lui attribuer des qualités spécifiques « positives » (consensuelle, douce, pacificatrice) en interne comme en externe.
- Poursuivre et renforcer les campagnes de communication, en particulier au niveau local, visant à mettre à l'honneur des femmes engagées dans la sphère publique.
- Renforcer les programmes de mentorat à tous les niveaux (politique formelle, activisme, développement, économique...)
- Appuyer le développement de programme de stage au sein des OSC nationales, ONG mais aussi des ambassades et agence de coopération en veillant à assurer un nombre équivalent de places aux filles et aux garçons.

Renforcer le travail avec la jeunesse et l'éducation au genre

- Appuyer l'intégration de modules genre au sein des écoles primaires, secondaires et des universités.
- Poursuivre et renforcer les systèmes de bourses en implémentant des mesures de discrimination positive pour les jeunes filles.
- Poursuivre et renforcer les mécanismes de bourses pour les étudiant·e-s poursuivant des études sur le genre.

Impliquer davantage les Églises et les leaders religieux

- Intégrer au niveau stratégique les organisations confessionnelles et les leaders religieux comme une des cibles prioritaires des activités menées dans la promotion de la participation politique et civique des femmes.
- Développer des programmes sur la masculinité positive à l'intention des leaders religieux.
- Appuyer les activités visant à une interprétation positive des textes sacrés sur le rôle et les droits des femmes, en particulier en matière de décision et de participation.
- Appuyer des campagnes de sensibilisation menées par des leaders religieux reprenant des messages clés pour une participation effective des femmes dans les instances décisionnelles à tous les niveaux.

Renforcer les initiatives de plaidoyer pour le développement et la mise en application effective d'un cadre légal favorable

- Appuyer politiquement, financièrement et dans la durée les campagnes de plaidoyer visant la modification ou la mise en œuvre d'un cadre légal favorable à la participation des femmes en RDC.
- Renforcer la sensibilisation et la vulgarisation des cadres légaux au niveau communautaire en favorisant les échanges avec les autorités locales (tribune d'expression populaire par exemple).
- Intégrer de manière systématique dans tous les appels à proposition un objectif clair d'autonomisation des partenaires de mise en œuvre nationaux en y consacrant le budget nécessaire.
- Prioriser les appuis aux synergies et aux coalitions des OSC dans les projets de plaidoyer et favoriser leur mise en œuvre en en faisant un objectif clair dans les appels à proposition.
- Appuyer les initiatives de plaidoyer régional et les plateformes d'échanges d'expériences et de mise en réseau des OSC rwandaises et congolaises aux niveaux régional, continental et international.

S'engager de manière durable et continue

- Les changements de comportements et de systèmes de valeurs, tout comme les changements légaux sont des processus longs mais indispensables pour permettre une participation effective des femmes. Dans ce sens les appuis dans le domaine doivent être continus et les programmes financés doivent être prévus sur une durée suffisamment longue.

Partie 3

Changer la culture institutionnelle des bailleurs européens : une condition *sine qua non*



La compréhension des enjeux liés aux questions de genre et à la mise en œuvre de stratégies et programmes transformationnels dans le domaine ne peut s'opérer que si la culture institutionnelle des différents bailleurs de fonds en matière de genre et partenaires techniques et financiers change elle-même en profondeur.

L'égalité des genres ne peut être promue à l'extérieur que si elle est prise au sérieux par l'ensemble des institutions qui la prônent et si elle est mise en œuvre en interne. Ceci est un prérequis indispensable pour des interventions efficaces dans les pays tiers. Par ailleurs, ce changement ne doit pas se limiter à des énoncés stratégiques flous ou des bonnes intentions politiques, et doit être insufflé à tous les échelons des institutions, avec un cadre de redevabilité très clairement établi (via la mise en place d'indicateurs de performance) et la disponibilité de moyens conséquents. Dans ce sens, les engagements européens sont nombreux mais la mise en œuvre opérationnelle en RDC et au Rwanda présente encore certaines lacunes.

De la stratégie...

L'Union européenne et le GAP II

La nécessité d'institutionnaliser la perspective du genre dans la coopération au développement afin de promouvoir plus efficacement l'égalité hommes-femmes dans les pays partenaires n'est plus à prouver. Plusieurs évaluations¹⁰³ ont pointé du doigt le manque d'actions concrètes mises en place par le passé par les différents bailleurs de fonds, dont l'UE, pour favoriser cette institutionnalisation et l'impact négatif que cela pouvait avoir sur les activités mises en œuvre pour l'égalité des genres dans les pays tiers. À titre d'exemple, les évaluations réalisées sur la mise en œuvre du GAP I soulignent en particulier cette faiblesse. Seuls un engagement institutionnel à tous les niveaux et une volonté politique forte peuvent permettre un réel changement. Cette leçon apprise a été développée et prise en compte dans le GAP II. Ainsi, il est particulièrement notable que l'évolution de la culture institutionnelle fasse partie intégrante du Plan d'action genre de l'UE et qu'elle soit reprise parmi les quatre thématiques prioritaires aux côtés des trois autres priorités thématiques.

103. *More of the same, or radical change? Options for the successor to the EU's Gender Action Plan 2010-2015* Helen O'Connell, 11/2014 et *EU Gender Action Plan 2016-2020 at year one. European Implementation Assessment*, Parlement européen, 15/01/2018.

104. *Gender Action Plan 2016-2020 - Council conclusions*, 26/10/2015.

Cette thématique intitulée « Faire évoluer la culture institutionnelle des services de la Commission et du SEAE afin de respecter plus efficacement les engagements de l'UE » s'illustre par une série d'objectifs à atteindre par les services européens et les États membres, parmi lesquels on peut souligner :

- La mise en place d'un leadership dédié à la promotion de l'égalité des genres au sein des institutions européennes.
- L'allocation de ressources - humaines et financières - suffisantes pour promouvoir l'égalité des genres.
- Une solide approche basée sur les évidences lors du développement de la programmation.
- Le renforcement de la cohérence et de la coordination entre les institutions européennes et les États membres.
- La mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation spécifique à travers un rapportage systématique et transversal.

Concrètement, ces objectifs passent par des actions telles que : l'intégration des questions liées à l'égalité des genres dans les dialogues politiques de haut

Les quatre thématiques prioritaires du GAP II : ¹⁰⁴

- Assurer l'intégrité physique et psychologique des filles et des femmes.
- Promouvoir les droits sociaux et économiques / l'autonomisation des filles et des femmes.
- Renforcer la voix et la participation des filles et des femmes.
- **Changer la culture institutionnelle pour tenir plus efficacement les engagements de l'UE.**

niveau (ambassadeurs·rices, chef·fe·s de coopération etc.) conduits entre les acteurs·rices européen·ne·s et le pays partenaire ; la mise en place de formations spécifiques en genre du personnel clé, en particulier les points focaux genre ; la mise en place de mécanismes formels de coordination entre les différents acteurs européens ; le développement systématique d'une analyse de genre pour les pays partenaires ; ou encore la mise en place d'indicateurs sensibles au genre pour l'ensemble des projets mis en œuvre. Par ailleurs le GAP II prévoit le rapportage systématique annuel, à la fois au niveau de la délégation mais aussi des États membres, de l'atteinte de ces objectifs sur base d'indicateurs spécifiques liés au changement institutionnel. Ceci est déjà une avancée en soi et devrait contribuer à encourager l'ensemble du personnel européen à prendre au sérieux les questions liées à l'égalité des genres dans leur travail et faciliter, en théorie, le respect des engagements politiques pris en la matière par l'UE.

Les États européens

La Belgique

Afin d'opérationnaliser la Note stratégique genre, la DGD belge a développé un plan d'action relatif à l'intégration de la dimension genre¹⁰⁵ à la fois ambitieux et concret. Ce plan reprend explicitement, ce qui est très positif, plusieurs des indicateurs et objectifs du GAP II, en particulier en ce qui concerne le

changement de culture institutionnelle. Parmi les cinq résultats à atteindre dans ce plan d'action, il est prévu que « les acteurs de la coopération belge développent et renforcent leurs connaissances et leur appropriation commune des différents concepts et outils relatifs au genre, afin de contribuer à un changement de culture institutionnelle. Ce plan prévoit donc notamment de : développer le plaidoyer en faveur des droits des femmes et des filles lors des rencontres avec les instances de haut niveau des pays partenaires et ce quels que soient les secteurs d'intervention abordés ; de participer activement aux mécanismes de coordination « genre » mis en place dans les pays tiers ; d'organiser des formations continues et conjointes en genre pour tout·e·s les acteurs·rices clés de la coopération ou encore de vulgariser la thématique à travers des actions de sensibilisation en interne. Il est également prévu que la Belgique contribue à la rédaction et à la mise en œuvre du GAP de l'UE, du Plan 1325 et d'autres plans relatifs à ce thème et suive tout particulièrement leur mise en œuvre en RDC.

En revanche, le plan d'action reste muet sur la façon dont les indicateurs seront mesurés et sur quelle périodicité, précisant que cela doit être déterminé avec chaque direction concernée.

105. [Plan d'action relatif à l'intégration de la dimension de genre](#). Direction générale de la coopération au développement.

Les cinq résultats attendus du Plan d'action relatif à l'intégration de la dimension genre de la DGD :

- La coopération a incité ses pays partenaires à être actifs en matière d'intégration du genre et elle a appuyé leurs efforts en ce sens, notamment avec les autres partenaires de développement
- La coopération belge a appuyé les organisations européennes et multilatérales de développement dans leur intégration du genre et elle a renforcé son action dans la défense et la promotion des droits des femmes et de l'égalité des genres sur la scène internationale
- Les partenaires humanitaires financés par la Belgique sont incités à accorder une attention particulière à l'aspect genre, plus spécifiquement aux violences sexuelles, aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel
- La coopération a intégré le genre dans son travail d'appréciation des acteurs de la coopération non-gouvernementale (ACNG) et les a appuyés dans leurs efforts sur ce thème transversal.
- **Les acteurs de la coopération belge ont développé et renforcé leur connaissance et leur appropriation commune des différents concepts et outils relatifs au genre, afin de contribuer à un changement de culture institutionnelle.**

106. Site web : SDC Gender Equality Network, <https://www.shareweb.ch/site/Gender/Pages/default.aspx>

107. Rapport sur l'efficacité Coopération internationale de la Suisse dans le domaine de l'égalité des genres 2007-2016, Conférence suisse, 2018.

La Suisse

Dans le rapport sur l'efficacité de la coopération suisse dans le domaine de l'égalité des genres (2007-2016), les faiblesses en matière de changement de culture institutionnelle ont été soulignées tout en notant les améliorations déjà obtenues dans le domaine. La Suisse a effectivement développé un *Gender Tool Kit* à destination de son personnel et mis en place en interne un réseau pour l'égalité entre hommes et femmes visant principalement à mettre à disposition des ressources techniques tout en favorisant le partage d'expérience.¹⁰⁶ Néanmoins, le rapport souligne que « la disponibilité des ressources humaines spécialisées dans les questions de genre n'est pas à

la hauteur des ambitions de la DDC et que la prise de conscience et les capacités relatives à cette question peuvent encore être améliorées parmi le personnel. »¹⁰⁷ Une des principales recommandations faites à la DDC est « d'investir dans le renforcement des capacités de son propre personnel (...) afin d'améliorer les analyses sexospécifiques et la conception des projets. » Cela semble avoir été pris en compte, non seulement avec le développement en 2017 par le DFAE de sa première stratégie en matière d'égalité des genres et des droits des femmes,¹⁰⁸ mais surtout par l'intégration d'un objectif spécifique lié à la culture institutionnelle aux côtés des objectifs thématiques. La stratégie genre du DFAE prévoit ainsi parmi ses six objectifs **d'assurer l'égalité**

des chances entre femmes et hommes au sein du DFAE. Cet objectif implique par exemple d'intensifier les efforts pour parvenir à une représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux hiérarchiques, ou encore d'intégrer des modules et séminaires sur les thèmes de l'égalité des genres dans les programmes de formation du personnel. L'objectif 5 de la même stratégie prévoit quant à lui d'intensifier l'intégration des questions d'égalité des genres dans les dialogues bilatéraux et multilatéraux et d'influencer les développements normatifs et les processus politiques intergouvernementaux. Enfin, la stratégie prévoit que le DFAE favorise

l'appropriation des questions de genre et de droits des femmes par le personnel, y compris les cadres, et incite les chef-fe-s de mission à intégrer les enjeux s'y rapportant.

Le mécanisme de suivi-évaluation est expliqué de manière assez brève et superficielle dans la stratégie et aucun indicateur spécifique aux objectifs 5 et 6 n'a pu être trouvé lors de nos recherches. Par ailleurs, le rapport de la DDC sur la situation de l'égalité entre les hommes et les femmes paru en 2017, relève que le renforcement des capacités en matière de *reporting* doit être envisagé pour améliorer les mécanismes de suivi évaluation dans le domaine de l'égalité des genres.¹⁰⁹

108. [Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE](#), DFAE Confédération suisse, 2017.

109. [Status Report on Gender Equality 2017 Closing the Gender Gap](#), Confédération suisse, 2018.

Les six objectifs de la Stratégie en matière d'égalité des genres et des droits des femmes du DFAE

- Renforcer l'autonomisation économique des femmes.
- Renforcer la participation effective des femmes.
- Lutter contre toutes les formes de violences basées sur le genre.
- Promouvoir les droits en matière de santé sexuelle et reproductive.
- Inscrire l'égalité des genres et les droits des femmes au cœur de l'action bilatérale et multilatérale.
- Assurer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes au sein du DFAE.

La France

En ce qui concerne la France, la nécessité de renforcer la culture institutionnelle du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de ses opérateurs-rices est très largement développée au niveau stratégique, avec pour objectif que le réflexe genre devienne systématique dans l'ensemble des domaines.

Ainsi, la dernière stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2022 est principalement consacrée à ce sujet,¹¹⁰ développant cinq objectifs spécifiques uniquement dédiés à améliorer la culture institutionnelle en matière d'égalité des genres. Parmi les objectifs et actions reprises, on retrouve l'amélioration des pratiques internes dans le domaine, passer

de la simple sensibilisation à la formation effective du personnel, renforcer les points focaux genre, augmenter les financements, intensifier le plaidoyer politique de la France sur le sujet et communiquer sans stéréotypes de genre en interne comme en externe. Le renforcement de la redevabilité est également un point important et la stratégie inclut un cadre très détaillé reprenant les indicateurs de résultats à atteindre dans le domaine. Enfin, il est important de souligner que cette stratégie fait explicitement référence au cadre européen en soulignant que la France « adhère et contribue aux objectifs du GAP II ».

110. [Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes \(2018-2022\)](#), Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 2018.

Les cinq objectifs dédiés à l'amélioration de la culture institutionnelle de la stratégie française en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

- Favoriser un renforcement de la culture institutionnelle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et la prise en compte du genre au sein du Ministère et de ses opérateurs.
- Intensifier le plaidoyer politique de la France en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.
- Augmenter et améliorer la prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Aide publique au développement (APD).
- Améliorer et renforcer la visibilité, la transparence et la redevabilité de l'action du Ministère et de ses opérateurs-rices en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.
- Renforcer les liens avec les acteurs-rices de la société civile, le secteur privé et la recherche pour lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes.

...à la pratique en RDC et au Rwanda

Sans passer en revue l'ensemble des objectifs et indicateurs en lien avec l'évolution de la culture institutionnelle prévus dans le GAP II et les différentes stratégies nationales des pays européens, il est intéressant d'évaluer la manière dont certains d'entre eux ont été mis en œuvre en RDC et au Rwanda aussi bien par la DUE que par certains États européens.

Cette analyse ne prétend pas à l'exhaustivité, se base sur les entretiens réalisés à Kinshasa en juillet 2019 et à Kigali en septembre 2019 ainsi que la documentation mise à la disposition d'EurAc et vise avant tout à émettre des recommandations pour une amélioration dans le domaine.

Compétences internes, points focaux genre, formations et budget

Pour opérer un changement institutionnel profond, la formation et la sensibilisation du personnel européen sur les questions de l'égalité des genres sont absolument essentielles. Il est positif de constater que le GAP II reprend cet élément parmi ses indicateurs et que la nécessité de développer de l'expertise en interne sur le sujet est clairement prise en considération au niveau stratégique global par l'UE comme par les différents États européens. En RDC et au Rwanda, les entretiens réalisés avec les différents points focaux genre et le personnel politique et programmatique plus généralement, que ça soit au niveau de la DUE et des États membres, suggèrent une réalité beaucoup plus nuancée.

Tout d'abord, les points focaux genre ont souligné, pour la plupart, le manque de formations dispensées à leur égard. Ainsi, certain·e·s déplorent le fait d'avoir été désigné·e·s point focal sans pour autant disposer de l'expertise requise. L'une des personnes rencontrées souligne ainsi : « Je suis point focal genre, mais je ne suis pas expert·e en genre », alors qu'une autre explique « Je suis un point focal genre nommé mais pas formé ». Cette situation rend donc d'autant plus nécessaire une formation initiale spécifique dans le domaine.

Il est important de signaler que dans la plupart des cas, des formations sont organisées de manière régulière au niveau des capitales. Mais la formation « initiale », avant d'assumer les fonctions de point focal genre, est loin d'être systématique. Ces formations n'ont lieu que de manière ponctuelle, pour certains États membres seulement une fois tous les deux ans. Elles resteraient superficielles en termes de substance et le budget pour y participer (billet d'avion pour le siège) n'est pas toujours disponibilisé, illustrant un manque de priorisation au niveau hiérarchique.

Par ailleurs, l'accompagnement, le suivi et le coaching sur la durée sont quasi inexistantes. La plupart des institutions se limitent à mettre à disposition des ressources en ligne, bien souvent sous-exploitées par le personnel concerné, principalement par manque de temps. Comme souligné par une des personnes interrogées : « Le GAP II est une bonne chose, néanmoins il n'est pas arrivé avec

un budget additionnel pour sa mise en œuvre. » La disponibilisation des moyens (financiers et humains) semble donc encore un défi important et impacte de manière substantielle les capacités internes sur le genre.

Dans la plupart des cas, les formations prévues sont principalement, voire exclusivement, organisées à l'intention des seuls points focaux genre. Bien souvent, le reste du personnel politique et programmatique bénéficie d'une formation initiale, avant son déploiement, durant laquelle le genre est abordé de manière transversale et non spécifique. Les agent·e·s doivent donc davantage compter sur les formations potentiellement dispensées par le point focal genre une fois déployé sur terrain pour renforcer leurs compétences et sensibilités en la matière. Malheureusement, les formations dispensées par les points focaux genre à l'intention de leurs collègues présentent plusieurs limites. La première est la conséquence du manque de formation et/ou d'expertise initiale du point focal lui-même. La deuxième réside dans le manque de temps accordé et/ou disponible pour organiser de telles sessions : de nombreux points focaux ont ainsi relevé la surcharge de travail à laquelle ils et elles doivent faire face, la plupart ayant été désigné·e·s point focal genre en plus de leur fonction première. De plus, le fait de donner des formations à leurs collègues n'est pas toujours mentionné dans leur profil de poste ni pris en compte dans leur évaluation, ce qui, combiné à la surcharge de travail, rend difficile la priorisation de leur organisation par rapport à d'autres

tâches. Par ailleurs, les points focaux sont parfois plus *juniors* que leurs collègues, ce qui peut limiter leur crédibilité ainsi que l'importance que le reste de l'équipe pourrait accorder à une formation de leur part.

Enfin, le genre n'est pas la seule responsabilité des points focaux. Les collègues ne prioriseront pas l'intégration du genre dans leurs programmes si cela ne fait pas partie des éléments pris en compte dans l'évaluation de leur travail. Par ailleurs, le genre risque d'être considéré comme un secteur à part, qui ne les implique pas. Cela peut être renforcé si le point focal genre est une femme, alimentant l'idée reçue selon laquelle le genre concerne plus les femmes que les hommes. Les collègues masculins risquent alors de se sentir moins concernés.

Mainstreaming, indicateurs sensibles au genre et suivi évaluation

Si le changement institutionnel passe par la conscientisation des individus à tous les niveaux, pour laquelle la formation est indispensable, le taux important de *turn-over* est aussi bien souvent souligné comme un problème récurrent pour mettre en place un changement durable en interne. Dans ce sens, faire évoluer la culture institutionnelle passe également par le développement d'indicateurs spécifiques et/ou sensibles au genre, mais surtout par un cadre de redevabilité contraignant et transparent via des mécanismes stricts de suivi évaluation.

Il existe deux approches pour contribuer à l'égalité des genres : le développement de projets spécifiques ayant pour objectif principal la diminution des inégalités de genre, ou l'intégration transversale du genre (*mainstreaming*) visant à prendre en considération dans l'ensemble des projets la question du genre et donc à développer des indicateurs appropriés quel que soit le secteur d'intervention (énergie, infrastructure, WASH, santé etc.) À noter que, dans son rapport sur l'égalité des genres et le développement dans le monde de 2012,¹¹¹ la Banque mondiale a mis en évidence le risque de fragmentation des résultats associé à la mise en place de la seule approche transversale. Ainsi, la complémentarité des deux approches est souvent avancée par les différents bailleurs comme permettant d'obtenir les meilleurs résultats et est donc préconisée au niveau stratégique.

Une fois l'approche adoptée, il convient de mettre en place le cadre de redevabilité adéquat. Dans la plupart des cas, les bailleurs européens utilisent *a minima* le marqueur genre du CAD/OCDE pour évaluer leurs différents programmes. Ce marqueur permet de catégoriser de manière assez basique les projets et programmes de développement en 3 groupes :

- 0 : le projet ne prend pas en compte le genre
- 1 : le projet a pour sous-objectif significatif ou secondaire l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre les inégalités de genre

- 2 : le projet a pour objectif principal l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre les inégalités de genre

Cela prend finalement peu en compte la « transversalisation » du genre (*gender mainstreaming*). En effet, un projet peut avoir très bien intégré les besoins sexospécifiques, et apporté des solutions spécifiques à chacun de ces besoins et donc avoir très bien pris en compte le genre, sans que l'égalité homme-femme ne soit un (sous-) objectif à part entière pour autant.

Pour mesurer la sensibilité au genre du projet, différents indicateurs sont pris en compte. À titre d'exemple, au niveau européen, le GAP II prévoit que l'ensemble des nouveaux projets développés soit systématiquement basé sur une analyse de genre et que l'ensemble des données utilisées tout au long du cycle des projets soit désagrégé par sexe.

En RDC, et de manière encore plus importante au Rwanda, les États européens dont la Suisse, la Belgique et la France ont principalement opté pour une « transversalisation » du genre. Or, peu de projets - voire aucun - ont pour objectif principal l'amélioration de l'égalité des genres (marqueur 2 de du CAD/OCDE). La manière dont la prise en compte transversale du genre est assurée en interne est très différente d'un bailleur à un autre. Si des « *check list genre* » sont censées être utilisées par le personnel en charge des programmes pour effectuer ce travail, cet exercice se limite bien souvent à cocher des cases.

¹¹¹. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, World Bank Group, 2011.

En plus de ce premier travail par les équipes programmes sur le terrain, il est prévu que cette transversalisation du genre soient effectuée et contrôlée par le siège. Les propositions de projets sont ainsi revues au niveau des capitales par les cellules techniques en charge du genre afin de s'assurer qu'il soit bien pris en compte dans l'action développée. Pour certains bailleurs européens, ce « contrôle » s'effectue également au niveau local, par le point focal genre. Bien que cette option alourdisse les tâches des points focaux, elle semble présenter l'avantage d'avoir un impact beaucoup plus important sur l'appropriation par les équipes sur le terrain et notamment les chargé-e-s de programme. Par exemple, un travail conséquent de *mainstreaming* a été effectuée par le point focal genre au niveau de la DUE à Kinshasa, qui revoit l'ensemble des propositions de projets, notamment à travers des séances de sensibilisation bilatérale pour chaque membre de l'équipe programmatique. Cela semble avoir permis une meilleure prise en compte de la problématique. En 2018, plus de la moitié des projets contribuant aux objectifs du GAP II de la DUE en RDC, ont vu leur élaboration se baser sur une analyse de genre, quasi 70 % d'entre eux ont permis d'améliorer la qualité et la disponibilité de statistiques désagrégées par sexe et seulement un projet ne fournissait aucun indicateur sexo-spécifique.

Enfin, en termes de redevabilité, il est important de souligner que le GAP II exige que les services de la Commission, de l'EEAS, mais aussi les États membres, rapportent annuellement sur les différents

indicateurs prévus dans le plan d'action européen. Ce *reporting* est intéressant dans la mesure où il intègre également des éléments en lien avec le changement de culture institutionnelle. En 2017, cet exercice était effectué par la DUE qui devait centraliser les données pour les États membres. En 2018, les États membres étaient responsables de leur propre *reporting*.

Cette redevabilité, en particulier en matière de changement institutionnel, n'est pas spécifique au cadre européen et est aussi prévue dans les stratégies et plan opérationnel des États membres. Par exemple, le GAP II prévoit de rapporter le nombre de dialogues politiques durant lesquels la question du genre a été abordée, cela est également le cas pour la stratégie française qui prévoit d'informer sur le nombre de rencontres politiques bilatérales intégrant le genre.

Cette cohérence au niveau stratégique devrait théoriquement renforcer l'appropriation du suivi-évaluation du GAP II par les États membres. Pourtant, à travers les entretiens avec les différent-e-s représentant-e-s des États membres à Kigali et à Kinshasa, il ressort que la grande majorité d'entre eux-elles ne se sont pas approprié le reporting et le *mainstreaming* exigés par le GAP II. Celui-ci est majoritairement perçu comme inadapté et contraignant. Les interlocuteurs-rices parlent d'indicateurs « incompréhensibles » qui ne rendent pas compte de la réalité de leur travail et qui sont « difficiles, voire même impossibles » à mesurer. Cela tend à instaurer une

forme de rejet de l'exercice ce qui est en soi préjudiciable pour l'appropriation des concepts de genre par le personnel.

Le suivi évaluation, en particulier sur les actions à prendre en termes de changement de culture institutionnelle doivent contribuer à une prise de conscience de l'importance du sujet et à l'utilité de rendre des comptes dessus. Si l'exercice est mal compris ou mal formulé, il en devient contre-productif.

Aborder les questions d'égalité des genres lors des dialogues politiques

Parmi les indicateurs du GAP II, l'un d'entre eux mérite qu'on s'y attarde particulièrement car il valorise un des outils, disponible pour l'ensemble des acteurs·rices européen·ne·s dans la promotion de l'égalité des genres : le dialogue politique avec les autorités.

Comme souligné précédemment, le nombre de dialogues politiques durant lesquels les questions de l'égalité des genres ont été abordées est formellement requis dans le rapportage annuel du GAP II, que ce soit par la DUE et par les États membres. Dans les échanges avec les différent·e·s représentant·e·s des États membres à Kinshasa, la difficulté de pouvoir renseigner un tel indicateur de manière précise et quantitative a été soulignée.

En ce qui concerne le Rwanda, l'intérêt politique au plus haut niveau pour l'égalité des genres apparaît comme une raison

suffisante pour ne pas en faire une priorité lors des échanges bilatéraux avec les autorités. En RDC, au-delà des données chiffrées, quelques exemples permettent d'illustrer le niveau d'engagement des différent·e·s acteurs·rices européen·ne·s sur ce point.

Ainsi, la Suède et la Suisse ont spontanément souligné le dialogue politique comme un des outils à leur disposition pour promouvoir l'égalité des genres dans le pays. Ces deux pays ont effectivement eu un recours important au dialogue politique comme outil de promotion de l'égalité des genres, avec des communications publiques fortes et engagées au plus haut niveau politique.¹¹²

En outre, la Suède va plus loin en facilitant de manière régulière des rencontres entre les activistes congolais·e·s impliqué·e·s dans la promotion de l'égalité des genres et les autorités politiques nationales en offrant par exemple des espaces d'échanges et de débats au sein de l'ambassade. Au-delà des dialogues politiques avec les autorités congolaises, certains États européens s'impliquent plus fortement que d'autres dans l'organisation et la promotion d'évènements publics sur le sujet. L'implication personnelle de l'ambassadeur de Suède et de l'ambassadeur de Suisse lors de la 12^{ème} édition du Café genre de l'ONU-Femmes organisée à Kisangani sur la thématique de la participation politique des femmes¹¹³ en est une illustration.

Au niveau de la DUE et des autres États membres et selon les interlocuteurs·rices interrogé·e·s, les différences sont importantes sur la manière d'aborder cette

112. [Tweet de Maria Håkansson](#), 18/05/2019.

113. [Publication Facebook de l'ONU Femmes en RDC](#), 8/05/2019

question. Pour une partie importante des interlocuteurs·rices, l'intégration de la question du genre dans les échanges avec la partie gouvernementale est effectuée, mais est traitée de manière occasionnelle ou spécifique, une fois que les sujets jugés davantage « prioritaires » tels que le climat des affaires, la bonne gouvernance, la lutte contre l'impunité et la corruption ont été adressés. Pour d'autres, elle est intégrée de manière quasi systématique et transversale. Il semble donc que l'engagement dans les dialogues politiques dépend encore bien souvent de la sensibilité au genre des personnes concernées plutôt qu'à une réelle priorisation organisationnelle et politique.

Pourtant, aborder les questions liées au genre lors des dialogues politiques avec les autorités congolaises est primordial et doit faire partie intégrante de l'agenda politique au même titre que les autres sujets jugés « prioritaires ». La conception selon laquelle la promotion de l'égalité des genres est séparée et doit être adressée de manière spécifique tend à en faire un sujet secondaire, alors même que la question est par nature intrinsèque à tous les autres sujets prioritaires tel que le développement économique, la paix et la stabilité, la gouvernance et le respect des droits humains.

Par ailleurs, nombreux·ses acteurs·rices de la société civile congolaise ont souligné, lors des entretiens, le rôle important qu'ont joué par le passé les représentant·e-s européen·ne·s dans la promotion de l'égalité des genres à travers leur dialogue politique avec les autorités congolaises, notamment

en mettant à l'agenda la nécessité d'adopter un cadre légal favorable à la promotion des droits des femmes. Cet impact potentiel semble parfois négligé par les acteurs·rices européen·ne·s, alors même qu'ils-elles ont la possibilité d'exercer une pression importante pour que l'égalité des genres soit prise au sérieux et considérée comme un des éléments constitutifs de la démocratie dans le pays.

Il a été également souligné que le personnel féminin était plus enclin à aborder la question du genre dans les échanges avec les autorités congolaises. L'engagement de la Suède et de la Suisse, ainsi que du Canada, dont les ambassadrices étaient toutes des femmes, tend à confirmer cette affirmation. Néanmoins, cette perception, qu'elle soit fondée ou non, constitue une limite importante car elle renforce l'idée selon laquelle l'égalité des genres reste une question de femmes, abordée par les femmes au bénéfice des femmes. Les efforts en cours pour impliquer davantage les hommes et vulgariser l'impact positif de l'égalité des genres tant pour les hommes que les femmes et la société dans son ensemble doivent donc être renforcés et compris aussi par le personnel des bailleurs de fonds.

Enfin, la promotion de l'égalité des genres en externe fait rarement partie des profils de poste du personnel politique ou programmatique (autre que les points focaux genre) alors même que cela constitue aussi un indicateur du GAP II.¹¹⁴

¹¹⁴. *Indicator 3.3.2. N# of job descriptions that contain gender equality as an area of responsibility, by seniority.*

Mécanisme de coordination et de consultation dans le domaine du genre

Afin de faire évoluer la culture institutionnelle, le GAP II souligne la nécessité pour les services de la Commission et de l'EEAS de poursuivre les efforts de coordination avec l'ensemble des acteurs-rices au niveau international dans le domaine du genre, y compris les acteurs-rices onusien-ne-s. La mise en place d'un mécanisme de coordination inter-bailleurs sous le lead de la DUE ou d'un État membre est par ailleurs un des indicateurs à renseigner lors du rapportage annuel du GAP II.

En RDC, les différentes personnes interrogées rapportent que les mécanismes de coordination genre **entre bailleurs** existent et sont fonctionnels depuis plusieurs années : les bailleurs se rencontrent deux fois par mois au sein du groupe de coordination genre inter-bailleurs, ainsi qu'au sein du groupe « One+One » qui intègre pour sa part également les agences onusiennes. Un groupe WhatsApp a également été mis en place entre les différents bailleurs intervenant dans le domaine. Certains États membres sont particulièrement actifs au sein de ces mécanismes de coordination, notamment la Suède, les Pays Bas et la Belgique.

Depuis 2018, il est également important de souligner la forte implication de la DUE, qui a pris la présidence de ces deux groupes de coordination, en y maintenant un niveau élevé de collaboration avec les

autres bailleurs mais aussi avec l'ONU Femmes. Cet engagement renforcé de la DUE au sein de la coordination dédiée au genre a été souligné de manière positive par de nombreux. ses acteurs-rices institutionnel-le-s sur terrain qui décrivent le mécanisme comme dynamique et utile permettant de coordonner les activités menées dans le domaine, tout en augmentant la visibilité et l'importance accordée à la question de l'égalité des genres au niveau national. Les potentialités en termes de programmation conjointe, offertes notamment par ces mécanismes, ont également été soulignées. Le financement par le Canada, la Suède, le DFID et l'UE d'une évaluation conjointe des programmes de lutte contre les VBG en RDC sur la période 2005-2017 pourrait marquer un premier pas vers une programmation davantage coordonnée dans ce domaine pour l'avenir. La DUE prévoit également de développer une « stratégie genre » conjointe pour la RDC d'ici la fin 2019 et cherche activement l'implication des autres bailleurs. À noter que le Royaume-Uni, la Suède et la Belgique seraient particulièrement intéressés d'appuyer cette initiative. Le consensus apparent entre les différent-e-s acteurs-rices européen-ne-s sur la nécessité de faire de la promotion de l'égalité des genres une priorité, est une opportunité à saisir par la DUE dans le développement d'une programmation conjointe dans le domaine.

Si la coordination inter-bailleurs pour la promotion de l'égalité des genres semble relativement bien fonctionner en RDC, cela reste un défi pour les autres

niveaux de coordination. En RDC, les différents ministères sectoriels du pays sont formellement en charge, à travers l'animation de groupes de travail thématiques, de la coordination des acteurs·rices intervenant dans chaque domaine spécifique. Néanmoins, en ce qui concerne la question du genre, à l'exception du sous-groupe sur les violences sexuelles et basées sur le genre qui semble encore actif, les réunions ne sont pas tenues de manière régulière et les différent·e·s intervenant·e·s dans le domaine (ONG internationales et nationales, bailleurs et acteurs·rices étatiques) soulignent la difficulté à se coordonner.

Le contexte politique en RDC, marqué par le « glissement » au pouvoir du président Joseph Kabila puis par l'absence d'un nouveau gouvernement durant de nombreux mois suite à l'élection du président Félix Tshisekedi, explique en partie cette situation, rendant les autorités peu enclines à embrayer sur ce type de mécanismes.

Néanmoins, la communauté internationale, en particulier les bailleurs européens, pourraient fournir des efforts additionnels afin de faciliter cette dynamique en appuyant la mise en place d'un mécanisme de dialogue et de consultation sur la question du genre qui permettrait aux OSC internationales et congolaises, aux différents bailleurs de fonds et aux autorités congolaises d'échanger, de planifier et de coordonner leurs actions d'une manière régulière.

Enfin, les acteurs·rices de la société civile

congolaise ont maintes fois insisté lors des entretiens sur les difficultés à être entendu·e·s et consulté·e·s, notamment par les bailleurs. Si des consultations ont effectivement bien lieu, elles sont organisées de manière *ad hoc*, rarement formalisées, et bien souvent avec les mêmes partenaires historiques des différents bailleurs européens : cela ne constitue pas un mécanisme formel et inclusif de consultation. Nombreux·ses acteurs·rices des OSC nationales interrogé·e·s ont souligné la difficulté à faire entendre leurs points de vue et à porter leurs analyses auprès des bailleurs, en particulier de certains bailleurs européens. Une certaine opacité a aussi été relevée sur la manière dont il était possible de rentrer en contact et d'échanger avec eux, regrettant que les appels à projets soient alors ouverts sur base de cadres préétablis dans lesquels les OSC ne peuvent que se limiter à être des agences d'exécution.

Au Rwanda, la coordination inter-bailleurs dans le domaine de l'égalité des genres semble moins dynamique qu'en RDC. Pendant plusieurs années, la Suède a cherché à dynamiser les échanges entre bailleurs sur l'égalité des genres mais reconnaît que cela se fait désormais de manière *ad hoc* et moins régulière. La DUE organise, quant à elle, des rencontres dans ce sens, mais cela semble principalement se limiter au moment où doit avoir lieu le *reporting* du GAP II.

En ce qui concerne les autres niveaux, le contexte politique rwandais favorise le leadership des autorités nationales sur la mise en place des mécanismes

de coordination incluant les ONG internationales, les agences onusiennes et les OSC rwandaises. La mise en place d'un *cluster* national sur le genre est ainsi prévue dans le plan stratégique de mise en œuvre de la Politique nationale genre du Rwanda¹¹⁵ mené par le Ministère en charge du genre. Si celui-ci semble avoir souffert d'un manque de moyens ces dernières années, sa revitalisation est en cours, en particulier sous l'impulsion de l'ONU Femmes qui l'a intégré dans son plan stratégique avec un budget dédié. Néanmoins, certains points focaux genre des ambassades européennes ont souligné ne pas être informés de la tenue de ces réunions et que le partage d'information restait difficile.

115. [*Strategic plan for the implementation of the national gender policy.*](#) République du Rwanda, 05/2010.

RECOMMANDATIONS

Le changement de la culture institutionnelle est indispensable pour pouvoir prétendre avoir un impact sur la promotion de l'égalité des genres et il est positif de constater que cela a été pris en compte au niveau stratégique à la fois par l'UE et par les États membres. Cependant, beaucoup d'efforts restent à faire au niveau pratique, bien qu'il existe d'importantes disparités entre les États européens et la DUE et parmi les États européens eux-mêmes. On observe encore malheureusement que les résultats positifs obtenus sont encore trop souvent le fruit d'engagements personnels plutôt que le résultat d'une réponse organisationnelle claire.

Compétences internes, point focaux genre, formations et budget

- Une formation initiale doit être systématiquement organisée à l'intention des points focaux genre, tel que prévu dans la plupart des plans d'action européens. Cette formation ne doit pas se limiter à une sensibilisation superficielle mais porter à la fois sur les théories nécessaires à l'appropriation des concepts relié au genre ainsi qu'à la mise en œuvre pratique dans leur travail au quotidien.
- Des cycles de formations spécifiques en genre doivent également être organisés pour l'ensemble du personnel politique et programmatique au sein des ambassades, des services de coopération et des DUE. Cette formation doit absolument veiller à expliquer d'une part les bénéfices à la fois pour les hommes et pour les femmes d'une intégration systématique du genre, même en interne, et d'autre part la nécessité du *gender mainstreaming* (la prise en compte du genre par tou-te-s et dans tous les secteurs d'activités).
- Être point focal genre devrait, à terme, constituer un poste à part entière en ayant exclusivement pour responsabilité d'assurer la prise en compte transversale du genre dans les programmes développés, d'assurer la formation du personnel et des partenaires, le développement d'analyse de genre et de *tool kits* adaptés au contexte du pays dans lesquels ils sont déployés, la participation et/ou la dynamisation des mécanismes de coordination genre ainsi que la gestion des programmes ayant pour objectif principal la réduction des inégalités de genre.
- Intégrer dans les profils de poste de l'ensemble du personnel de la DUE et des ambassades et agences de coopération des États membres la responsabilité de promouvoir l'égalité des genres dans leurs programmes et relations externes. Cela devrait être en priorité le cas pour les ambassadeurs-rices, chef-fe-s de coopération et chef-fe-s de programmes/projets.
- Suite à l'intégration dans les profils de poste, prévoir une évaluation des performances régulière dans ce domaine pour valoriser ou inciter le personnel concerné à le faire d'une manière systématique.

Mainstreaming, indicateurs sensibles au genre et suivi évaluation

- Simplifier les formulaires de rapportage annuel sur le GAP II et prévoir les moyens financiers et humains pour sensibiliser les États membres sur les exigences du GAP II et les accompagner pour rapporter sur ces indicateurs.

- D'une manière générale, prévoir une enveloppe pour la mise en œuvre des objectifs du GAP II en ce qui concerne le changement de la culture institutionnelle.
- Combiner de manière concrète et systématique dans les pays tiers (et non seulement au niveau stratégique), en particulier en RDC et au Rwanda, la double approche visant à la fois à assurer et prévoir le budget nécessaire à la prise en compte transversale du genre dans tous les projets, tout en prévoyant des enveloppes pour des projets spécifiques dans la lutte contre les inégalités de genre, en particulier en ce qui concerne la participation politique et civique des femmes.

Aborder les questions de l'égalité des genres lors des dialogues politiques

- Promouvoir davantage le dialogue politique comme outil à part entière de promotion de l'égalité des genres.
- S'assurer que les chef-fe-s de délégation et les responsables des sections politiques connaissent leurs responsabilités au titre du GAP II, notamment que l'égalité des genres fait partie des priorités fondamentales et qu'elle n'est pas un objectif à réaliser une fois que tous les autres ont été atteints.
- De ce fait, intégrer la nécessité d'évoquer régulièrement la promotion de l'égalité des genres dans les dialogues politiques de manière explicite dans les évaluations et profils de postes.

Mécanisme de coordination et de consultation dans le domaine du genre

- Les DUE comme les États membres doivent maintenir et/ou renforcer leur niveau d'engagement au sein des mécanismes de coordination dédiés au genre, qu'ils aient ou non la présidence des groupes, et ce quelle que soit la personne en charge du dossier. Cela relève d'une obligation institutionnelle et non d'un engagement personnel.
- Les États membres devraient s'engager fortement dans le développement d'une stratégie genre lancée par la DUE en RDC et s'assurer de sa mise en œuvre coordonnée.
- Les États membres et la DUE devrait appuyer le Rwanda dans la mise à jour de sa Politique nationale genre et de son plan d'action.
- Les DUE et les États membres devraient saisir l'opportunité du consensus qui prévaut actuellement entre les États européens sur la promotion de l'égalité des genres, pour lancer des processus de programmation conjointe dans le domaine, en particulier en ce qui concerne la promotion de la participation politique et civique des femmes.
- Les bailleurs européens devraient favoriser la mise en place effective de mécanismes de consultation régulière de la société civile avant, pendant et après le développement des stratégies et appels à propositions et appuyer la redynamisation des cadres de coordination entre l'ensemble des acteurs-rices (gouvernement, OSC, agences onusiennes, ONG...) impliqué-e-s dans le domaine.



EurAc

Réseau européen pour l'Afrique centrale

Rue Stevin, 115

B-1000 Bruxelles, Belgique

✉ info@eurac-network.org

🌐 www.eurac-network.org

🐦 @EurAc_Net

eurAC

réseau européen
pour l'afrique centrale

Ce rapport a été publié grâce au soutien de :

