

Tous droits réservés.

6 AVRIL 2024

Note de synthèse

« La Politique étrangère féministe, des ambitions aux actions »



Première table ronde du colloque sur les politiques étrangères féministes, organisé le 6 avril 2023 à Paris.

JESSICA PENNETIER, HELOÏSE FAYET, CAMILLE BAYET
WOMEN IN INTERNATIONAL SECURITY (WIIS) FRANCE
contact@wiisfrance.org

« Si les acquis des femmes portent – comme la marque de la précarité – l'étiquette « *attention, menace permanente* », alors le féminisme se confond aujourd'hui avec une fonction de vigilance.

Mais le réduire à ce rôle serait oublier sa raison d'être pour demain. J'écrivais en 1973, en conclusion de ce livre, que les femmes avaient la responsabilité d'impulser une nouvelle dynamique de changement de notre société. Comment ? En assemblant patiemment le puzzle de nos acquis, apparemment morcelés, pour découvrir le fil conducteur de ces combats. »

Gisèle Halimi, *La Cause des femmes*, 1992

En 2014, la Suède devenait le premier pays à adopter « une politique extérieure féministe » (PEF)¹. Il faudra attendre trois ans avant qu'un autre pays suive cette trajectoire. En 2017, le Canada met en avant une politique d'aide internationale féministe (PAIF). En 2018, c'est au tour du Luxembourg d'annoncer la mise en œuvre d'une politique étrangère féministe, puis de la France de réviser sa stratégie internationale d'égalité femmes-homme et de proclamer le 8 mars 2019 l'adoption d'une « diplomatie féministe ». Depuis, le Mexique (2020), l'Espagne, la Libye et l'Allemagne (2021), le Chili et les Pays-Bas (2022) et plus récemment la Mongolie² se sont également alignés sur cette politique.

En dépit du nombre croissant d'États à adopter une politique étrangère féministe, aucune définition n'existe de ce concept, qui continue de cliver et de nourrir de nombreux débats. En quoi consiste donc une politique étrangère féministe ? Quels sont les objectifs recherchés et les moyens destinés à sa mise en œuvre ? Quels freins dans le contexte géopolitique actuel ?

Si beaucoup de politiques étrangères féministes sont encore trop récentes pour juger de l'efficacité de leur mise en œuvre, il est intéressant d'analyser les différentes versions des PEF existantes, notamment pour mettre en lumière certaines complémentarités ou différences tant dans la mise en œuvre, que dans les moyens dédiés afin de dresser un premier bilan des apports des PEF.

La présente analyse, bâtie sur les idées et les différentes opinions exprimées lors du colloque international sur la politique étrangère féministe organisé conjointement par l'association **Women in International Security (WIIS) France** et par le bureau de Paris de la Fondation **Heinrich Böll Stiftung (hbs)** le 6 avril 2023, se donne pour objectif d'éclairer le débat sur les apports des PEF et de forger quelques recommandations sur leur mise en œuvre. Son utilisation est réservée à WIIS France et à la Fondation Heinrich Böll Stiftung : toute citation ou reprise doit faire l'objet d'une demande.

I. Un concept clivant mais en évolution

A. L'enjeu de définition

Si le concept commence à se répandre largement, adopté depuis 2014 par plus de dix États, la signification théorique et pratique d'une politique étrangère féministe reste vague et controversée. Dans sa terminologie déjà, le terme ne fait pas consensus. La France par exemple emploie la notion de « *diplomatie féministe* » alors que d'autres États préfèrent parler de « *politique étrangère féministe* » pour désigner l'intégration de la perspective du genre, de la défense et de la promotion des droits des femmes à l'élaboration des politiques étrangères.

En effet, il n'existe aucune **définition commune** du terme et par la même occasion aucun indicateur pour déterminer si une politique étrangère n'est ou n'est pas « *féministe* ».

¹ A des fins pratiques, « politique étrangère féministe » sera utilisé par son acronyme PEF dans le texte.

² STAMM Léonie, "Mongolia Leans in to Feminist Foreign Policy", *The Diplomat*, 3 juillet 2023, disponible sur : thediplomat.com

Il appartient donc aux États d'en définir eux-mêmes les contours et les objectifs à atteindre. La Suède, pays pionnier du concept, avait tenté une définition conceptuelle du terme en liant le terme de politique étrangère féministe à la promotion de trois critères (les 3 « R ») : les droits (*Rights*), la représentation des femmes (*Representation*), et enfin les ressources mobilisées (*Resources*). La France a décrit les grands axes de sa politique étrangère féministe dans sa stratégie internationale pour l'égalité Femmes-hommes³ avec pour objectif de mettre l'égalité des genres au centre de tous les dispositifs et mécanismes de coopération porté par son ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. En Allemagne, **dix lignes directrices** dessinent le cadre de la nouvelle politique étrangère féministe allemande fournissant une orientation générale au personnel du ministère fédéral des Affaires étrangères, **tant dans son action intérieure, qu'extérieure**⁴. Le document met l'accent sur les droits et la représentation des femmes et des groupes marginalisés, ainsi que sur les ressources dédiées aux projets d'aide internationale.

La PEF mexicaine s'est traduite par l'adoption d'un document cadre avec des actions spécifiques à mener et un échéancier (2020-2024)⁵ pour une mise en œuvre dans cinq domaines fondamentaux. L'Espagne s'est dotée d'un guide de politique étrangère féministe⁶ dans lequel elle reconnaît l'inégalité, la discrimination et la violence à l'égard des femmes comme un problème structurel et mondial qui entrave le développement, la démocratie et le bien-être.



³ La dernière stratégie publiée est celle de 2018-2022, mais certains éléments plus récents sont disponibles sur le site du ministère français des Affaires étrangères : www.diplomatie.gouv.fr

⁴ Dix axes de la PEF allemande : 1) la mise en œuvre l'agenda « Femmes, Paix et Sécurité » de l'ONU ; 2) la prise en compte de la dimension du genre dans les ressources dédiées aux projets d'aide internationale (85 % des ressources de projets devront être allouées à des projets prenant en considération les besoins des femmes et des groupes marginalisés d'ici 2025) ; 3) lutter contre l'antiféminisme, notamment concernant les droits et santé sexuels et reproductifs (DSSR) ; 4) la reconnaissance de l'impact spécifique du changement climatique sur les femmes et minorités ; 5) l'intégration d'une perspective du genre dans les accords commerciaux ; 6) la promotion des droits des femmes et des minorités ; 7) l'égalité, la diversité et l'inclusion des femmes dans l'action extérieure de l'Allemagne. Les lignes directrices comportent également un volet intérieur, avec au sein du Ministère, 8) une volonté de diversité et de féminisation des équipes ; l'égalité des chances et une compatibilité carrière-famille ; 9) une formation interne et 10) le renforcement des réseaux et des échanges avec la société civile. Lire la « Feministische Außenpolitik gestalten » mise en ligne sur le site du ministère des Affaires étrangères allemand : www.auswaertiges-amt.de

⁵ Voir le site du réseau des ambassades mexicaines : embamex.sre.gob.mx. Les cinq objectifs de la PEF du Mexique sont 1) l'intégration d'un agenda féministe à la politique étrangère féministe mexicaine 2) atteindre la parité au sein du Ministère des affaires étrangères et institutionnaliser des réformes qui soutiennent l'égalité des genres 3) lutter contre toute formes de violences sexistes 4) s'assurer d'une direction féministe et que les femmes contribuant au développement de la politique étrangère mexicaine soient visibles ; 5) suivre une approche féministe intersectionnelles dans toutes les actions de la politique étrangère

⁶ « Política exterior feminista : Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española », Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea Y Cooperación, 2022, disponible sur : www.exteriores.gob.es

Dans ce document, figurent également les ambitions, les projets en cours et pistes d'actions pour l'avenir sans toutefois évoquer les objectifs précis et les indicateurs de mise en œuvre. Pour d'autres pays comme le Canada et la Suède (jusqu'en 2022), la PEF s'applique aussi, au-delà des domaines susmentionnés, à la politique commerciale avec l'inclusion d'une perspective de genre dans la conduite de ses accords commerciaux.



Deuxième table ronde du colloque du 6 avril 2023, sur l'articulation entre la défense et la politique étrangère féministe.

En plus de ces différences de champ d'application, on remarque une grande disparité en termes d'indicateurs de performance. L'heure étant plutôt à leur construction qu'à leur évaluation. Le Canada est à ce stade un des seuls pays qui dispose « d'indicateurs de rendement clé » pour faire le suivi des progrès obtenus dans les six champs d'action de son Ministère des Affaires étrangères⁷. En France, le Haut Conseil pour l'Égalité a identifié 26 indicateurs clés⁸ afin d'évaluer la mise en œuvre et le suivi de la diplomatie féministe française.

L'analyse des documents cadres des pays disposant d'une PEF fait ainsi état de **différences tant dans les objectifs**

portés par la PEF, que dans les modalités d'évaluation et les financements alloués à sa mise en œuvre. Selon les États, la politique étrangère féministe peut donc inclure l'adoption de mesures législatives nationales **destinées à promouvoir les droits des femmes, promouvoir l'égalité via d'autres domaines d'influence** (culture, éducation, sport) ou jouer le rôle d'**instrument de diplomatie économique**⁹ (accords commerciaux, aide au développement). Si les PEF des pays susmentionnés se déclinent de manières différentes, elles se rejoignent toutefois dans la recherche de quatre objectifs communs : (1) déconstruire les rapports de pouvoir qui produisent les inégalités (2) ; défendre les droits des femmes ; (3) promouvoir l'égalité des genres ; (4) accroître la participation et la représentation des femmes dans les instances politiques nationales et internationales.

Pour résumer, il n'existe donc pas de définition claire et contingentée du concept, ni de champs délimités à sa mise en œuvre. Une absence de définition qui pourrait justement être une force. En effet, cette absence de définition commune peut être perçue comme une richesse car elle permet de faire jouer une saine concurrence entre les États, afin que ces derniers puissent se positionner sur des thématiques et sujets prioritaires qui concernent les droits des femmes¹⁰.

⁷ Champs d'actions de la PEF canadienne : 1) égalité des genres ; 2) dignité humaine ; 3) croissance économique pour tous-tes ; 4) l'environnement et l'action climatique ; 5) la gouvernance inclusive ; 6) la paix et la sécurité.

Voir le site du ministère canadien des Affaires étrangères : www.international.gc.ca

⁸ Ces indicateurs sont disponibles sur le site du HCE : www.haut-conseil-egalite.gouv.fr

⁹ BADEL Laurence, « Les enjeux de la « diplomatie féministe. Représentation de l'État et promotion des droits », in Académie des sciences morales et politiques (ed.), *Annuaire français de relations internationales. 2023*, éditions Panthéon-Assas, « Hors collection », 2023, pp. 927-942, disponible sur : www.cairn.info

¹⁰ Cette idée a été émise par Delphine O, dans son discours de clôture.

B. Les freins à la mise en œuvre de politiques étrangères féministes

Paradoxalement, si plusieurs décennies ont permis d'obtenir des avancées pour les droits des femmes, leur autonomisation, leur émancipation et la réduction des inégalités de genre dans la sphère privée et professionnelle, il n'en demeure pas moins que ces droits régressent.

Depuis 2020, la violence domestique est en hausse, la précarité de l'emploi s'est aggravée pour les femmes, l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive recule et l'inscription des filles à l'école a chuté¹¹. La montée des conservatismes d'extrême-droite (Hongrie, États-Unis) a engendré des remises en question du droit à l'avortement. Qualifié de « *backlash* », le recul des droits des femmes est en effet flagrant. Même des pays comme le Mexique ou la Suède, particulièrement engagés dans la poursuite et la déclinaison d'une PEF, les taux très élevés de violence domestique dénotent un décalage entre impulsions données au niveau international et législations fédérales (Mexique¹²). On remarque ainsi que même les pays disposant d'une PEF, ou ayant disposé d'une PEF, pâtissent d'un « revers de bâton » qui peut s'expliquer par la montée des extrêmes-droites (Suède¹³).

Par ailleurs, on assiste également à une érosion des droits des femmes dans les grandes enceintes internationales, au sein de l'Union Européenne - nombre de pays n'ont pas ratifié la Convention d'Istanbul, ou encore au sein de l'ONU à New York ou à Genève (CDH et Commission sur la condition des femmes). Beaucoup estiment même qu'il serait aujourd'hui impossible d'adopter un texte tel que celui de la Conférence de Pékin de 1995. Dans son rapport d'évaluation publié en juillet



2023, le Haut Conseil à l'Égalité français soulignait combien la diplomatie féministe pouvait justement devenir l'instrument international adéquat pour contrer le recul de la démocratie et des droits des femmes. **Si on assiste donc à une hausse croissante du nombre de pays disposant d'une PEF, on note par la même occasion un recul des droits des femmes.**

A cela s'ajoutent des disparités de financements entre pays et des moyens humains encore trop insuffisants. Un rapport d'information de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale avertissait déjà la France en 2017 d'un volume financier trop faible dédié à l'égalité femmes-hommes (seule 28% de l'aide publique au développement était consacrée à l'égalité femmes-hommes, contre 35% en moyenne dans les pays de l'OCDE). De la même manière, un rapport de l'OCDE de 2020 a mis en exergue **la réduction inquiétante** des niveaux d'aide bilatérale totale ayant pour objectif principal l'égalité des genres ainsi que les financements octroyés aux organisations de défense des

¹¹ « Ces pays qui font régresser les droits des femmes », Amnesty International, disponible sur : www.amnesty.fr

¹² Rapport 2022 sur le Mexique, Amnesty International, disponible sur : www.amnesty.org

¹³ A la suite de la nomination du nouveau gouvernement suédois en octobre 2022, le ministre suédois des Affaires étrangères a d'ailleurs annoncé que le pays ne qualifierait plus sa politique étrangère de féministe.

droits des femmes¹⁴. A contrecourant, la récente PEF allemande se veut particulièrement ambitieuse sur le sujet. Le ministère de coopération et du développement ayant déjà annoncé qu'à l'horizon 2025 plus de 90% des fonds alloués aux financements de projets d'aide internationale de l'Allemagne seront attribués à des initiatives destinées à faire progresser l'égalité des droits¹⁵. En outre, le concept de « **politique de développement féministe** » viendra s'ancre dans les projets de coopération avec les pays partenaires de l'Allemagne où 50% des postes au sein du ministère seront occupés par des femmes.

II. Les apports de la politique étrangère féministe à la construction de la paix et pour lutter contre les changements climatiques

La politique étrangère féministe a cela de novateur qu'elle entend porter des réponses différentes aux crises en pensant les défis dans leur globalité et en soulignant **les impacts différenciés des crises sur le genre**, en pointant notamment les inégalités de genre générés par le changement climatique. **En soulignant ces impacts, l'objectif est de promouvoir la plus grande participation des femmes dans la gestion du changement climatique.**

Les différentes politiques étrangères féministes ont permis de mettre l'accent sur la pression plus forte qu'engendrent les effets du changement climatique, de l'insécurité alimentaire et de la crise énergétique sur les femmes et les groupes minoritaires. Les femmes sont en effet, dans de nombreuses régions du monde, les premières à subvenir aux besoins en eau, en vivres et en combustible pour leurs familles.

De la même manière, les femmes et les minorités sont des actrices incontournables dans la gestion des crises et la résolution de conflit. Les effets positifs de la participation active des femmes aux négociations de paix pour atteindre des accords de paix plus durables dans le temps sont démontrés dans plusieurs études.¹⁶ À cet égard, et dans le cadre d'une PEF, des formations sont organisées par la France et le Canada à destination de négociatrices d'Afrique de l'Ouest notamment¹⁷. La conférence a souligné l'importance de ne pas enfermer les femmes dans des carcans de « **victimes** » ou de « **pacifistes** », ni de les reléguer aux professions dans les secteurs du « **care** » (du « **soin** » en anglais,



Atelier sur les liens entre la politique étrangère féministe et le changement climatique.

¹⁴ Entre 2019 et 2020, seuls 6,3Mds d'USD par an (soit 5% de l'aide bilatérale totale) a été consacrée à des programmes favorisant l'égalité des genres. Voir le rapport de l'OCDE, « Le financement du développement en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes », disponible sur : www.oecd.org

¹⁵ « Renforcer l'égalité des droits dans le monde », Ambassade d'Allemagne en France, mars 2023, disponible sur : allemagneenfrance.diplo.de

¹⁶ GRADIN Carlotta, « Pourquoi est-il crucial d'inclure les femmes dans les processus de paix? », ONU Femmes France, 1^{er} octobre 2020, disponible sur : www.onufemmes.fr

¹⁷ « Le Canada offre une formation à des dirigeantes franco-africaines du domaine du climat », Gouvernement du Canada, 7 juin 2019, disponible sur : www.canada.ca

mais également de l'éducation ou de la protection sociale), des secteurs encore trop souvent associés aux femmes¹⁸.

La présence des femmes et des minorités est également une question démocratique : la moitié de la population ne peut, en effet, être tenue à l'écart de la décision publique où se font les politiques publiques et les grands projets qui les concernent. Pour ce faire, de nombreux obstacles doivent être levés. Par exemple, les procédures de participation du grand public et de dialogue social et politique doivent évoluer vers de nouvelles formes tenant compte des contraintes des femmes et des minorités (notamment en termes d'emploi du temps), socialement encore très inégalitaires. L'accès aux hauts postes de décision politique doit ainsi être diversifié et doit bénéficier d'un soutien politique.

Contre les préjugés persistants que les pays du Nord global seraient plus avancés sur cette question, il convient de rappeler que les Plans Climat des États du Sud global intègrent la dimension genre, notamment le Rwanda, la Colombie ou encore le Mexique. Seules des concertations multilatérales et la mise en place d'outils de coopération internationale pourront permettre d'élaborer des réponses coordonnées et globales à cet enjeu.

Par ailleurs, le prisme du genre peut jouer le rôle d'outil transversal d'aide à la décision et d'atteinte des objectifs de développement durables (ODD).

Une idée déjà formulée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du G20 qui, dans leur déclaration finale¹⁹, ont appelé à démultiplier les efforts **pour traiter de manière plus inclusive les problématiques mondiales**. Par ailleurs, la PEF devient également **un enjeu d'alliance diplomatique avec notamment la création du groupe « Feminist Foreign Policy Plus Group » (FFP+) à l'ONU, en septembre 2023**²⁰. L'existence de ce groupe est l'occasion pour certains pays de travailler ensemble pour défendre "les femmes et les filles dans toute leur diversité", pour "élaborer des politiques étrangères féministes" et pour "échanger les meilleures pratiques et les enseignements tirés des différentes approches féministes."²¹

Il conviendra de suivre dans quelle mesure ces engagements seront assortis de mesures concrètes pour mettre en œuvre lesdits objectifs.

III. Intérêts d'une politique étrangère féministe et perspectives

Souvent qualifiée de « politique de femmes » ou de « politique de second plan », faite par les femmes, la PEF ne peut être réduite à ce qualificatif. **Elle intègre plutôt qu'elle n'exclut**²² et se traduit par la recherche d'une plus grande égalité. Elle est inclusive en cela qu'elle concerne les femmes, les enfants, les groupes marginalisés et les personnes vulnérables.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Voir la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, notamment le point 63 : « Nous, membres du G20, réaffirmons que l'égalité entre les femmes et les hommes revêt la plus grande importance et qu'investir dans l'autonomisation de l'ensemble des femmes et des filles démultiplie les effets positifs favorisant la mise en œuvre du Programme 2030 ». Déclaration disponible sur : www.elysee.fr

²⁰ « Political Declaration on Feminist Approaches to Foreign Policy », Gouvernement des Pays-Bas, 20 septembre 2019, disponible sur : www.government.nl

²¹ THOMPSON Lyric, "The Precarious Force of Feminist Foreign Policy", *The New York Times*, 21 septembre 2023, disponible sur : www.nytimes.com

²² C'est ce qu'a affirmé la cheffe de la diplomatie allemande Annalena Baerbock en mars 2023, citée dans cet article du ministère allemand des Affaires étrangères : « Intégrer au lieu d'exclure : qu'est-ce qu'une politique étrangère féministe ? », disponible sur : www.auswaertiges-amt.de

Par ailleurs, bien qu'elle soit qualifiée de politique « extérieure », la PEF a une saine incidence sur les politiques nationales. En effet, les États qui en disposent ont progressivement fait en sorte d'intégrer les enjeux de l'égalité de genre dans leur action **extérieure et intérieure**. Les nouvelles approches transformatives et inclusives des rapports sociaux sur le plan national vont de pair avec la mise en œuvre des PEF.

L'analyse des différentes politiques étrangères féministes montre néanmoins l'existence d'un décalage entre la parole et les actes. En effet, certains États ont utilisé la politique étrangère féministe comme un « instrument de marketing » sans forcément l'assortir de financements concrets pour faire avancer la cause des femmes, et sans efforts d'intégration d'une dimension genrée aux politiques publiques. De plus, le terme demeure encore



incompris. Dans le cadre de la grande consultation nationale lancée par l'Allemagne, six Allemands sur dix déclaraient en 2023 n'avoir jamais entendu parler du terme de PEF ni savoir de quoi il s'agit²³. **On ne peut que souligner ici l'enjeu de communication dont il est urgent de saisir. Déconstruire les préjugés, véhiculer le sens et les objectifs d'une PEF est nécessaire.** L'Union européenne, qui a clairement affirmé sa volonté de se positionner comme leader sur les sujets d'égalité de genre, pourrait avoir un vrai rôle à jouer dans la diffusion de cette notion à la charge symbolique forte et rendre juridiquement contraignante l'inclusion de l'égalité de genre à toutes les politiques de l'UE.

Le Plan d'Action Genre de l'UE pourrait en ce sens être le premier jalon à la définition d'une « politique étrangère européenne » qui viendrait promouvoir de manière systématique l'égalité de genre dans son action extérieure et dans son budget.

À ce stade, il faut également rappeler que la promotion des droits des femmes pâtit, comme mentionné en infra, de la montée des extrémismes et d'un manque de soutien financier et humain. C'est un travail de conviction qui demeure principalement porté par les associations de défense des droits des femmes. Ce sont des volontaires, des bénévoles qui œuvrent pour la reconnaissance de ces droits. **Les financements, le soutien et l'inclusion de ces associations sont nécessaires pour faire avancer la politique étrangère féministe.**

Au niveau local, les organisations non gouvernementales et associations continueront de nécessiter de fonds, de la part des États, pour mener leurs actions. Rappelons qu'elles sont essentielles à l'ancrage local et territorial de la PEF. En effet, elles sont le relai de la parole des femmes à travers le monde, dont les besoins et les droits peuvent diverger selon les régions.

²³ GANTER Julia et STAMM Leonie, "We Need to Talk: Communicating Feminist Foreign Policy", *Internationale Politik Quarterly*, 31 octobre 2022, disponible sur: ip-quarterly.com

Une prochaine analyse pourra enfin s'attarder à étudier dans quelle mesure la politique étrangère féministe pourrait contribuer à enrichir des concepts et mécanismes juridiques existants du droit international, tels que la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui porte création de l'agenda « Femmes, Paix, Sécurité ». Le prochain rapport du HCE portera d'ailleurs sur l'évaluation du Plan d'Action National pour la mise en œuvre de cet agenda en France.

Si l'évolution globale des dix dernières années sur la PEF permet de croire en un avenir plus inclusif et respectueux des enjeux liés au genre au niveau international, les défis et obstacles demeurent nombreux. Les efforts doivent être poursuivis à différentes échelles. L'ONU devra approfondir son travail d'élaboration de normes internationales sur le sujet. **Les États devront se saisir pleinement de ces nouvelles normes et les intégrer à leurs politiques publiques tant sur le plan national qu'international.** Quant à la société civile, son rôle demeure central pour construire une PEF en adéquation avec les revendications des populations locales, pour encourager les gouvernements à évaluer leurs politiques étrangères, mais également pour proposer des pistes d'améliorations.

