

# L'utilisation effective des instruments et stratégies de budgétisation sensible au genre dans le contexte de l'agenda de l'efficacité de l'aide:

## Dossiers d'information

Cette série de dossiers présente les **principaux résultats** issus des revues de travaux de recherche effectuées dans le cadre du programme de la Commission Européenne (CE)/UNIFEM : '**Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide**'. Ce programme triennal comprend des travaux de recherche et une assistance technique au programme. Il vise à montrer comment les instruments et stratégies de la budgétisation sensible au genre (BSG) contribuent à renforcer l'impact positif sur l'égalité hommes-femmes de l'aide fournie sous forme d'Appui budgétaire général (ABG) et d'Appui budgétaire sectoriel (ABS).

Dans la **première phase du programme**, la recherche a été menée en juillet 2008 dans dix pays en développement (Mozambique, Maroc, Inde, Ouganda, Tanzanie, Rwanda, Népal, Cameroun, Pérou et Ethiopie). La recherche avait pour objectif d'enquêter sur la manière dont les instruments et les stratégies de la BSG ont été utilisés dans le contexte des modalités d'aide employées actuellement – notamment l'ABG et l'ABS. L'enquête visait à approfondir la compréhension des partenaires nationaux et des décideurs de l'Union Européenne (UE) des opportunités d'utilisation de la BSG en vue de renforcer la responsabilisation

vis-à-vis de l'égalité hommes-femmes en matière d'efficacité de l'aide. La **seconde phase** du programme (juin 2009 – juin 2011) concerne l'appui technique ciblé dans cinq de ces pays (Cameroun, Népal, Pérou, Rwanda et Tanzanie) destiné au renforcement des capacités en vue d'institutionnaliser davantage la BSG.

Chacune des **études de pays** a fourni un aperçu sur les principaux cadres et processus de planification et de budgétisation dans le pays, en analysant la manière dont les préoccupations d'égalité hommes-femmes y ont été intégrées. Les pratiques de gestion du développement de la CE et de celles d'un deuxième grand bailleur ont également été étudiées en vue d'examiner jusqu'à quel point ces pratiques intègrent les questions d'égalité hommes-femmes. Le deuxième bailleur a été choisi sur la base du volume de son appui au pays, et de son utilisation des nouvelles modalités d'aide telles que l'ABG. Les bailleurs étudiés sont le **DFID** (Ouganda, Ethiopie, Inde, Népal et Rwanda), les **Pays-Bas** (Tanzanie), la **Sida-Suède** (Mozambique), l'**Espagne-AECID** (Maroc et Pérou) et la **France** (Cameroun). L'expérience des pays en matière de BSG a été évaluée, en étudiant tout particulièrement la manière dont les initiatives ont été engagées dans les processus natio-



naux de planification et de budgétisation. Chaque étude de pays a mené une analyse de budget genre dans un secteur considéré comme secteur prioritaire pour les besoins et intérêts des femmes, ayant fait l'objet d'un SWAP, ou ayant bénéficié d'un appui budgétaire.

Outre les **dix rapports de recherche pays**, et un **rapport général** réalisé par Debbie Budlender (disponible en anglais, français, portugais et espagnol), cette série de **dossiers d'information** met en relief les principaux aspects de ces résultats. Ces dossiers comprennent :

- Une fiche d'orientation sur '**Comment l'aide peut être sensible au genre dans le contexte des nouvelles modalités d'aide? Leçons tirées des efforts de budgétisation sensible au genre**'
- Un dossier sur '**Comment les bailleurs abordent les questions d'égalité hommes-femmes de façon collective dans leurs pratiques de gestion de l'aide?**'
- Un dossier sur '**Comment les bailleurs abordent-ils à titre individuel les questions de genre dans leurs politiques, leur programmation et leur financement au niveau des pays?**'
- **Des résumés pays**

Cette publication a été élaborée par UNIFEM avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNIFEM, des Nations Unies ou de toute autre organisation affiliée aux Nations unies, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de l'Union Européenne.

Copyright © le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)  
New York, 2009

Pour plus d'informations, veuillez visitez le [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) ou envoyez un courrier électronique à [gender.budgets@unifem.org](mailto:gender.budgets@unifem.org).

# Comment l'aide peut-elle être sensible au genre dans le contexte des nouvelles modalités d'aide ?

## Leçons tirées des efforts de budgétisation sensible au genre

Les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) ont mis en évidence l'engagement mondial de réformer les modalités de gestion de l'aide et améliorer la qualité de l'aide afin d'assurer une contribution plus efficace dans la réalisation des objectifs de développement. Dans ce contexte, les partisans de l'égalité des sexes, les militants des droits humains et les groupes écologistes ont appelé à accentuer les actions visant à garantir que cette réforme se traduise en une contribution effective à la réalisation d'un développement équitable, durable et fondé sur les droits.

Ces principes qui ont été adoptés par plus de 140 partenaires au développement et organisations internationales et de la société civile sont les suivants: appropriation nationale, harmonisation, alignement, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. En termes pratiques, la conséquence essentielle pour la mise en œuvre de ces principes en matière de gestion de l'aide réside dans l'intérêt particulier accordé à l'utilisation de systèmes nationaux de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation dans la gestion de l'aide. Cet intérêt se matérialise à travers une plus large utilisation de l'appui budgétaire direct et des approches sectorielles et en accroissant le recours à des

mécanismes conjoints multi bailleurs de financement orienté vers les projets. Le souhait est de rompre avec les nombreux projets financés par des bailleurs avec des budgets parallèles et des structures de gestion de projet.

Pour réaliser effectivement cette réforme, les bailleurs et les gouvernements nationaux se sont engagés à prendre un certain nombre de mesures en vue d'introduire des mécanismes à même de faciliter la mise en œuvre de ces principes. Ces mesures peuvent être globalement résumées dans l'engagement des bailleurs et des gouvernements nationaux à garantir ce qui suit:

- **Investir dans des capacités** qui génèrent des compétences appropriées et renforcent les systèmes nationaux et les mécanismes organisationnels nécessaires à la planification et la budgétisation initiés par le pays.
- **Etablir des mécanismes conjoints de coordination pour la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation** en utilisant les systèmes nationaux.
- Appuyer **les processus inclusifs de planification, budgétisation, suivi et évaluation**.



Le tableau ci-après met en évidence quelques unes des mesures clés pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP) au niveau du pays.

Il est prévu que l'adoption de ces mesures conduise à un changement qualitatif non seulement dans le sens des cibles identifiées de la Déclaration de Paris, mais aussi dans la contribution visible des ressources acheminées à travers l'aide publique au développement (APD) en vue de la réalisation des objectifs de développement. Il est entendu que l'amélioration de la qualité de l'aide signifie un meilleur ciblage des ressources de l'APD afin de veiller à ce que l'APD profite à ceux et celles qui sont le plus frappés par la pauvreté et l'instabilité économique, et contribue à éliminer les inégalités.

### **PERTINENCE DES EFFORTS DE BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE (BSG) DANS LE CONTEXTE DES NOUVELLES MODALITÉS DE L'AIDE**

Au cours des quatre dernières années, l'OCDE, les bailleurs bilatéraux, la CE, les agences des Nations Unies et les organisations de la société civile ont mené un large mouvement de consultations et passé en revue les éléments d'informations collectés dans le but d'identifier des actions clés pouvant appuyer la réforme de l'aide et relever les principaux défis liés à l'efficacité de sa mise en œuvre. Dans le cadre de ces revues il a ainsi été possible d'examiner tout particulièrement les implications de la Déclaration de Paris sur l'égalité entre les sexes et sur la possibilité d'influencer les pratiques des bailleurs et des gouvernements nationaux en matière de planification, budgétisation, suivi et évaluation à partir d'une perspective de genre.

Parmi ces efforts, l'UNIFEM a mené des travaux de recherche dans dix pays en procédant à l'examen des expériences d'instruments et de stratégies de budgétisation sensible au genre (BSG) dans le contexte

de l'appui budgétaire général (ABG), des approches sectorielles (SWAps) et des programmes. Ces recherches ont été effectuées dans le cadre d'un programme appuyé par la CE intitulé '**Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide**'. Les évaluations des expériences des pays ont notamment cherché à aboutir à une compréhension approfondie des processus de gestion de l'aide en mettant l'accent tout particulièrement sur les pratiques de la CE et des bailleurs sélectionnés. Ces évaluations ont également étudié les leçons tirées de l'engagement des initiatives de BSG dans les processus nationaux de planification et de budgétisation et de la contribution de ces efforts à la promotion de l'égalité hommes-femmes au niveau des pays.

Ces revues ont montré que les approches de BSG sont, en principe, applicables aussi bien à l'aide qu'aux ressources nationales. Le fondement de cette conclusion est que:

- L'intégration du genre dans les systèmes nationaux de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation peut informer l'aide acheminée sous la forme d'appui budgétaire général (ABG) et de programmes sectoriels étant donné que ces instruments nationaux sont identifiés comme base de financement pour les stratégies et priorités pays des bailleurs. Par conséquent, plus les instruments nationaux de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation sont sensibles à l'égalité des sexes et aux droits des femmes, et plus l'aide pourra contribuer à la mise en œuvre de ces priorités.
- Les approches de BSG s'intéressent aux politiques, processus, plans, indicateurs de suivi et évaluations qui déterminent les priorités et orientent les allocations budgétaires vers les droits des femmes et l'égalité des sexes. L'accent étant mis sur le partenariat conjoint et la respon-

**TABLEAU 1:****Implications pratiques pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris (DP) au niveau du pays**

PRINCIPE DE LA DP SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE	MESURES RECOMMANDÉES
<b>APPROPRIATION NATIONALE</b>	Les stratégies des pays donateurs sont alignées avec les priorités nationales – les procédures consultatives sont en place - Conditionnalité devant émaner des priorités du pays/conjointement convenue entre les gouvernements partenaires et liée aux décaissements
<b>HARMONISATION</b>	Division du travail entre les bailleurs, désignation du bailleur chef de file/partenaire gouvernemental et agence des Nations Unies par secteur – utilisation accrue de financements conjoints et communs – déliement de l'aide (approvisionnement)
<b>ALIGNEMENT</b>	Les bailleurs se désengagent de l'appui aux projets en faveur de l'appui aux priorités gouvernementales à travers l'appui aux secteurs, programmes et l'appui au budget général en utilisant les systèmes nationaux en matière de planification, d'exécution, de mise en œuvre, de livraison et de suivi et évaluation.
<b>GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS</b>	Accent accru sur l'utilisation des indicateurs SMART en vue de suivre les résultats et d'effectuer une évaluation régulière – Prévisibilité accrue à moyen terme de l'aide
<b>RESPONSABILITÉ MUTUELLE</b>	Prise de mesures à même d'assurer une responsabilité mutuelle entre les bailleurs et les gouvernements nationaux et à l'égard de leurs citoyens respectifs à travers des procédures participatives, un engagement en faveur de la transparence et de mesures contre la corruption

sabilité mutuelle entre bailleurs et pays partenaires, les approches de BSG doivent être appliquées aux procédures des bailleurs en matière de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation et aux mécanismes conjoints de coordination ainsi qu'aux processus nationaux afin de couvrir l'ensemble des gestionnaires de l'aide.

Il importe de garder à l'esprit que, si pour la plupart, la budgétisation est une question de mise en équilibre des recettes et des dépenses dans des contextes de développement, elle implique aussi un processus qui lie les objectifs publics de développement aux engagements politiques pris avec

des décisions budgétaires qui garantissent une affectation équitable, efficace et ciblée en vue de réaliser ces objectifs. En établissant des liens plus forts entre les allocations budgétaires, les dépenses et les exigences de réalisation des priorités de l'égalité des sexes, les efforts de BSG se sont engagés dans l'intégration du genre dans des systèmes de gestion des finances publiques plus larges (SGFP)<sup>1</sup>. En fait, dans un certain nombre de cas, les approches de BSG ont contribué à la rigueur des SGFP. Selon l'OCDE, "Une saine gestion des finances publiques tient compte, de façon globale, du contrôle, de la priorisation, de la responsabilisation et de l'efficacité dans la gestion des ressources publiques et la

fourniture des services, éléments essentiels pour la réalisation des objectifs des politiques publiques tels que les objectifs du millénaire pour le développement.”<sup>2</sup> Tous ces éléments s’appliquent dans le contexte d’expériences de BSG dans lesquelles les ministères des finances ont adopté des mesures concrètes pour intégrer l’approche genre dans le système de budgétisation. Les actions de BSG ont notamment permis les contributions suivantes:

- Investissement dans le renforcement des capacités en matière de planification et de budgétisation, notamment dans le contexte de la réforme budgétaire,
- Introduction de changements dans les politiques et mise en place de cadres opérationnels afin d’intégrer l’approche genre dans les systèmes budgétaires,
- Promotion de processus de planification et de budgétisation plus inclusives des partisans de l’égalité des sexes,
- Appui à l’élaboration d’approches visant l’application de la BSG aux niveaux national, sectoriel et local, aussi bien pour ce qui est des allocations budgétaires que pour le suivi de la répartition des bénéfices selon le sexe,
- Appui aux initiatives de suivi des budgets sensibles au genre menées par la société civile.

#### **MESURES VISANT L’APPLICATION DES APPROCHES DE BSG DANS LES PROCESSUS NATIONAUX ET CEUX DES BAILLEURS DANS LE CONTEXTE DES NOUVELLES MODALITÉS DE L’AIDE**

L’étude réalisée dans dix pays était utile en ce sens qu’elle a permis d’identifier des mesures spécifiques introduites à différentes étapes de planification, budgétisation, et de suivi et évaluation visant à intégrer une perspective genre. Ces mesures peuvent

être appliquées aux ressources nationales ainsi qu’à l’APD (aide publique au développement) conformément aux engagements à l’égard de l’égalité entre les sexes pris par les bailleurs et les gouvernements nationaux, et dans le but de concrétiser ces engagements. Le tableau ci-dessous présente un résumé des efforts existants en matière de BSG visant à influencer sur les processus nationaux tel que cela est reflété par les expériences des dix pays où l’étude a été menée. Celle-ci identifie également les points d’entrée possibles pour l’intégration du genre dans la gestion de l’aide qui pourraient être suivis par les bailleurs et les partenaires nationaux. Le tableau identifie les points d’intersection entre les efforts qui visent à inclure une perspective genre dans les processus nationaux de planification, budgétisation, suivi et évaluation introduits par la BSG et les actions correspondantes qui doivent être introduites dans les processus et mécanismes de gestion de l’aide afin de permettre une transformation complète en faveur des engagements à l’égard de l’égalité entre les sexes et des droits des femmes.

Ces mesures sont identifiées sur la base des expériences des pays en matière de BSG. Il est intéressant de relever que même si aucun bailleur et aucun gouvernement national n’a systématiquement adopté une approche globale de la budgétisation sensible au genre dans tous ces processus, la somme de ces expériences a tout de même fourni une feuille de route complète comme cela est décliné au verso. Etant donné que les gouvernements déploient des efforts accrus pour mettre en œuvre les engagements à l’égard de l’égalité entre les sexes, ces mesures peuvent être institutionnalisées dans le cadre de plans d’action de pays en vue de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d’Action d’Accra qui précisent comment les bailleurs et les pays partenaires envisagent de réaliser des progrès dans les efforts d’efficacité de l’aide.

**TABLEAU 2.****Mesures en appui à la BSG dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide**

<b>PROCESSUS</b>	<b>EFFORTS DE BSG EN COURS POUR INFLUER SUR LES PROCESSUS NATIONAUX (ACTEURS NATIONAUX)</b>	<b>POINTS D'ENTRÉE POSSIBLES POUR INTÉGRER LE GENRE DANS LA GESTION DE L'AIDE (ACTEURS NATIONAUX ET BAILLEURS)</b>
<b>PLANIFICATION NATIONALE (APPROPRIATION)</b>	Efforts visant à incorporer les voix des femmes et une analyse genre dans les NDS et refléter les priorités de l'égalité des sexes dans les plans et mécanismes de mise en œuvre	<p>Les stratégies des pays donateurs reflètent les priorités de l'égalité entre les sexes dans les plans et les mécanismes de mise en œuvre</p> <p>Participation des défenseurs de l'égalité entre les sexes dans la formulation de ces stratégies</p>
<b>SYSTÈMES BUDGÉTAIRES (ALIGNEMENT, GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)</b>	<p>Efforts visant à intégrer le genre dans la réforme budgétaire et les Systèmes de Gestion des Finances Publiques (SGFP) y compris les lettres circulaires qui exigent des ministères sectoriels d'inclure une perspective genre dans leurs propositions budgétaires</p> <p>Efforts visant à soutenir l'élaboration de méthodologies qui orientent les allocations vers l'égalité des sexes (catégorisation des allocations – systèmes de notation, reporting, etc.)</p> <p>Tentatives de fournir la formation et l'appui nécessaires (instruments et directives) aux secteurs en vue d'être en mesure de satisfaire à ces directives</p>	<p>Une perspective genre est intégrée dans la réforme budgétaire et les initiatives d'assistance technique en matière de SGFP sont appuyées par les bailleurs y compris à travers une collaboration avec les efforts de BSG</p> <p>Les méthodologies qui orientent les allocations vers l'égalité entre les sexes dans l'APD sont renforcées et effectivement appliquées</p>

**TABLEAU 2. - SUITE**

PROCESSUS	EFFORTS DE BSG EN COURS POUR INFLUER SUR LES PROCESSUS NATIONAUX (ACTEURS NATIONAUX)	POINTS D'ENTRÉE POSSIBLES POUR INTÉGRER LE GENRE DANS LA GESTION DE L'AIDE (ACTEURS NATIONAUX ET BAILLEURS)
<p><b>PLANIFICATION ET BUDGÉTISATION SECTORIELLES - (APPROPRIATION – GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)</b></p>	<p>Efforts visant à incorporer l'analyse genre dans les plans sectoriels et concevoir des programmes sectoriels qui s'attaquent aux inégalités entre les sexes dans le secteur</p> <p>Appuyer l'application des méthodes de BSG au niveau sectoriel</p> <p>Efforts visant à renforcer les capacités des services de planification et de budgétisation des ministères sectoriels en vue d'effectuer une analyse selon le genre des plans sectoriels.</p> <p>Efforts visant à appuyer la collaboration entre la planification et la budgétisation avec les points focaux genre (PFG).</p> <p>Efforts visant à assurer le suivi du degré d'intégration du genre dans l'ensemble des programmes du secteur</p>	<p>Les approches sectorielles réagissent de façon appropriée aux disparités entre les sexes dans les secteurs concernés</p> <p>Les instruments d'appui budgétaire sectoriel incluent des comparaisons spécifiques au genre et des critères d'éligibilité.</p> <p>Le financement destiné à l'égalité entre les sexes est systématiquement suivi (données sur le financement par les bailleurs des projets d'égalité entre les sexes – organisations de femmes et organismes nationaux en charge des questions des femmes)</p> <p>Les mesures d'intégration du genre dans la planification et la budgétisation sectorielles sont suivies, y compris les efforts de renforcement des capacités et de coordination entre responsables de la planification et budgétisation et responsables genre au sein des secteurs.</p> <p>Les mesures d'intégration du genre dans l'ensemble des programmes d'aide sont suivies, y compris les efforts visant à opérationnaliser les directives des bailleurs relatives à l'intégration du genre</p> <p>Investissement dans le renforcement des capacités du personnel des délégations des pays donateurs en vue d'intégrer le genre dans les stratégies et instruments des programmes pays.</p> <p>Prise de mesures de discrimination positive qui sont reflétées dans les indicateurs nationaux et du Cadre d'Evaluation des Performances (PAF) en matière d'aide (par exemple, adoption des indicateurs genre du PAF dans le cadre de tranches variables pour la CE)</p>

**TABLEAU 2. - SUITE**

PROCESSUS	EFFORTS DE BSG EN COURS POUR INFLUER SUR LES PROCESSUS NATIONAUX (ACTEURS NATIONAUX)	POINTS D'ENTRÉE POSSIBLES POUR INTÉGRER LE GENRE DANS LA GESTION DE L'AIDE (ACTEURS NATIONAUX ET BAILLEURS)
<p><b>SUIVI ET ÉVALUATION (RESPONSABILISATION, GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)</b></p>	<p>Des indicateurs élaborés qui veillent au suivi des progrès vers la réalisation de l'égalité entre les sexes, les priorités des femmes sont intégrées dans les PAF de l'ABD et les PAF sectoriels</p> <p>Les mécanismes nationaux de suivi intègrent explicitement une dimension genre (par exemple des revues, débats parlementaires, évaluation...)</p> <p>L'analyse sectorielle du budget genre aux plans national et local est effectuée périodiquement</p> <p>Les initiatives de suivi de la BSG par la société civile sont renforcées et appuyées</p>	<p>Des indicateurs élaborés qui veillent au suivi des progrès vers la réalisation de l'égalité entre les sexes, les priorités des femmes sont intégrées dans les PAF de l'ABG et les PAF sectoriels</p> <p>Des revues conjointes intègrent de façon explicite la dimension genre et incluent les experts en genre dans de telles revues.</p> <p>Les évaluations des performances des bailleurs au niveau du pays incluent les performances en liaison avec les objectifs de genre (part de l'aide qui bénéficie directement ou indirectement aux femmes)</p> <p>L'analyse sectorielle du budget genre aux plans national et local est effectuée périodiquement</p> <p>Investissement et allocation de ressources ciblées dans le but de renforcer les capacités des organisations de la société civile en vue d'assurer le suivi des allocations et des dépenses.</p>
<p><b>MÉCANISMES DE COORDINATION ET POSITIONNEMENT ORGANISATIONNEL (HARMONISATION)</b></p>	<p>Les ministères de la planification et des finances appuient les approches de BSG dans les processus de planification et de budgétisation</p> <p>Les processus de planification et de budgétisation incluent les préoccupations de genre et facilitent la participation des acteurs genre et des organisations de la société civile</p> <p>Engagement des ministères sectoriels dans l'action de BSG</p> <p>Le rôle des Points focaux genre au sein des agences sectorielles dans les mécanismes de coordination est renforcé (au-delà des groupes de travail genre)</p>	<p>Les mécanismes conjoints de coordination (par exemple, les stratégies conjointes d'assistance, les financements communs, les revues et évaluations conjointes) incluent les préoccupations et facilitent la participation des acteurs genre et les organisations de la société civile</p> <p>Le rôle des Points focaux genre au sein des agences donatrices par rapport à l'engagement dans les mécanismes de coordination est renforcé</p>

Ces mesures peuvent être incorporées dans les plans d'action pays (conformément au paragraphe 28 du Programme d'Action d'Accra ([www.accrahf.net](http://www.accrahf.net)) "...encourager les pays en développement à mettre sur pied – avec l'appui actif des bailleurs – des plans d'action pays qui déclinent des propositions fixées dans le temps et pouvant faire l'objet de suivi pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra"). Le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide – l'organe en charge de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'Action d'Accra – a demandé aux gouvernements et institutions d'achever ces plans d'action avant novembre 2009. Ces plans d'action sont censés s'attaquer aux obstacles identifiés par l'enquête de 2008 sur le suivi de la Déclaration de Paris et d'autres sources existantes qui limitent la capacité à concrétiser les engagements DP/AAA.

### **LA CRISE ÉCONOMIQUE NÉCESSITE UNE RÉPONSE URGENTE À LA QUESTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES**

Depuis 2008, l'impact de la crise économique qui pèse sur les pays en développement ne cesse d'exercer des pressions sur la disponibilité et la demande des ressources publiques qui appuient la stabilité et la croissance économiques, la création d'emplois et la protection sociale. La crise économique expose par ailleurs les groupes de femmes exclues à un plus grand risque de vulnérabilité aussi bien en termes d'échelle que de profondeur de leurs expériences de l'inégalité et de la discrimination. Améliorer la qualité de l'aide nécessite deux types d'investissement des ressources publiques. D'abord, il faut une augmentation visible du financement qui soit strictement orienté vers l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Deuxièmement, d'intenses efforts sont nécessaires pour veiller à ce que le genre soit intégré dans tous les investissements publics qu'ils soient natio-

naux ou sous forme d'APD à travers les mesures mentionnées plus haut.

Enfin, les données relatives à l'impact de la crise sur l'APD ne sont pas concluantes à ce stade. Toutefois, il existe des éléments qui corroborent le fait qu'un certain nombre de bailleurs sont en train de réduire leurs budgets APD. Il est donc impératif que ces réductions n'impactent pas de façon négative les efforts visant à satisfaire les exigences en matière d'égalité entre les sexes et que le processus d'intégration du genre dans la gestion de l'aide ne soit pas retardée.

## Notes

<sup>1</sup> Selon les Directives de la CE relatives à la programmation, la conception et la gestion de l'appui budgétaire général (2007) font la distinction entre budgétisation et systèmes de gestion des finances publiques (GFP). *“La GFP s'intéresse à la planification, la mise en œuvre, le reporting et le contrôle des deniers publics ainsi qu'à l'évaluation du degré de réalisation des plans et la vérification que le budget est exhaustif, élaboré et mis en œuvre en toute transparence. Dans ce sens, elle couvre des questions qui se rapportent à la “mécanique” du processus budgétaire. Par contre, l'examen du budget est motivé par le désir d'examiner si un budget est en quelque sorte “bon”, “approprié” ou “allant dans la bonne direction”. Dans ce sens, elle couvre des questions qui se rapportent à la validité des allocations budgétaires.”*

<sup>2</sup> Groupe de travail de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide, “Rapport sur l'utilisation du système de gestion des finances publiques du pays” OCDE 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

‘Comment l'aide peut-elle être sensible au genre dans le contexte des nouvelles modalités d'aide ? Leçons tirées des efforts de budgétisation sensible au genre’

ISBN: 1-932827-96-X

Copyright © le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) New York, 2009

Pour plus d'informations, veuillez visitez le [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) ou envoyez un courrier électronique a [gender.budgets@unifem.org](mailto:gender.budgets@unifem.org).

# Comment les bailleurs abordent-ils collectivement la question du genre au sein des mécanismes conjoints de coordination au niveau des pays?

La **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide** engage les bailleurs et leurs pays partenaires à réformer la gestion et l'acheminement de l'aide dans le but de renforcer ses résultats en matière de développement. A travers la déclaration, les partenaires au développement s'engagent à mettre en œuvre des mécanismes communs au niveau des pays pour la planification, le financement, le décaissement, le suivi, l'évaluation et le reporting sur les activités des bailleurs et les flux de l'aide. Pour satisfaire à ces exigences, les bailleurs ont collectivement mis en place un certain nombre de **mécanismes** afin de mieux coordonner et gérer cette aide, tels que:

- des stratégies conjointes d'assistance;
- des modalités collectives de financement telles que l'Appui Budgétaire Général (ABG) et l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS);
- des approches sectorielles (SWAP);
- des protocoles d'entente (MoU);
- des cadres d'évaluation des performances;
- des mécanismes de suivi tels que des revues sectorielles conjointes et des revues d'ABG;
- et des structures de dialogue.

L'étude menée dans le cadre du Programme: 'Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide'<sup>1</sup> de la Commission Européenne et de l'UNIFEM a évalué jusqu'à quel degré certains de **ces mécanismes traitent et intègrent les questions de genre**. A titre d'exemple, les revues ont étudié jusqu'à quel point:

- les cadres conjoints d'assistance et les cadres stratégiques des pays incluent l'analyse et les activités de genre, ainsi que les indicateurs de performance selon le genre;
- les indicateurs sensibles au genre sont inclus dans les cadres d'évaluation de performance pour ce qui est des modalités de financement tels que l'ABG;



- les revues et évaluations conjointes discutent et rendent compte des questions et des résultats liés à l'égalité entre les sexes;
- les défenseurs de l'égalité entre les sexes, les points focaux et les responsables participent aux différents forums de dialogue.

Les chapitres suivants fournissent un aperçu sur les mécanismes conjoints que les bailleurs ont mis en place en vue gérer l'aide et sur la manière dont certains d'entre eux intègrent les questions de genre.

### **Stratégies conjointes d'assistance (JAS)**

En général, les bailleurs élaborent une stratégie conjointe d'assistance (JAS) qui comprend un cadre, une division du travail et des priorités en matière de coopération entre les partenaires au développement et le gouvernement dans un pays donné. Les JAS sont généralement conçues en tenant compte du plan national de développement/CSRP. Le but de la JAS est de réaliser une division du travail plus claire et réduire les risques de double emploi (désignant souvent les rôles actifs de chef de file et de délégation des bailleurs au sein d'un secteur), lorsque les bailleurs concentrent leurs efforts suivant leurs avantages comparatifs.

Les revues pays n'étaient pas censées entrer dans les détails des JAS et dans la manière dont ces stratégies intègrent les questions de genre. Néanmoins, l'étude sur l'**Ouganda** rapporte que la Stratégie conjointe d'assistance de l'Ouganda (UJAS) (2005–2009) a été préparée par les partenaires au développement comme base de leur appui à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de 2004 (PEAP), le CSRP de l'Ouganda. La stratégie UJAS de l'Ouganda implique les bailleurs dans un certain nombre d'activités spécifiques au genre:

elle appuie la mise en œuvre de la politique genre révisée de l'Ouganda ainsi que du plan d'action pour les femmes; oblige les bailleurs à promouvoir l'égalité entre les sexes dans la vie familiale, le travail et au sein de la communauté; engage les bailleurs à appuyer les organisations de la société civile qui prennent en charge les questions d'inégalité entre les sexes et autres problèmes de vulnérabilité grâce à un fonds de projets pour les organisations de la société civile.

Bien que l'UJAS est censée constituer pour les partenaires au développement la base des procédures d'appui à la mise en œuvre du PEAP, elle n'a pas été employée de façon systématique. La plupart des partenaires qui fournissent un appui budgétaire direct utilisent plutôt le Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC), un outil budgétaire de la Banque Mondiale, comme base de discussions conjointes avec le gouvernement. Le PRSC est un processus annuel qui permet aux partenaires au développement de lier leurs décaissements à la réalisation des actions convenues issues du PEAP. Le niveau de sensibilité au genre des PRSC s'est amélioré. Les quatrième, cinquième et sixième PRSC énoncent des engagements explicites à l'égard du genre, tels que l'appui à l'intégration du genre et des objectifs d'égalité entre les sexes dans la planification et la budgétisation, le renforcement de l'esprit d'entreprise et du commerce chez les femmes, et l'appui à la mise en œuvre d'actions orientées vers le genre dans les secteurs de la justice et de l'ordre public.

### **Accords entre les bailleurs et le gouvernement – Protocoles d'accord (MOU)**

Les protocoles d'accord (MoU) sont des accords que les partenaires au développement signent collectivement ou individuellement avec le gouvernement d'un pays, faisant état d'une ligne d'action commune

voulue. Les MoU peuvent intégrer les questions de genre à travers, par exemple, des indicateurs et des actions dans leurs cadres d'évaluation des performances (PAF). C'est le cas notamment du Mozambique qui sera développé ultérieurement dans le cadre du chapitre 'Cadres d'évaluation des performances et indicateurs sensibles au genre'.

### **Modalités de financement**

Avec la Déclaration de Paris, les bailleurs ont pris l'engagement d'augmenter l'utilisation des nouvelles modalités d'aide de financement, et d'acheminer les fonds à travers les budgets du gouvernement en employant ses systèmes. L'**Appui budgétaire général (ABG)** c'est de l'argent des bailleurs qui est acheminé au budget principal du gouvernement et qui n'est affecté à aucune dépense en particulier. L'ABG finance le plan de développement national et utilise les systèmes et procédures existant dans le pays. Du fait que le financement est essentiellement dirigé vers des secteurs où les politiques sont sensibles au genre, il devrait promouvoir l'égalité entre les sexes. L'**Appui budgétaire sectoriel (ABS)** c'est de l'argent des bailleurs qui est alloué à un secteur en particulier, et l'un des moyens de soutenir financièrement une approche sectorielle (SWAp). Une **approche sectorielle (SWAp)** est un moyen pour le gouvernement, les partenaires au développement et autres acteurs sectoriels clés de travailler ensemble. C'est une procédure qui vise à renforcer l'appropriation gouvernementale et nationale des politiques sectorielles publiques et des décisions en matière d'affectation des ressources au sein du secteur, accroître la cohérence entre les politiques, les dépenses et les résultats, et réduire les coûts de fonctionnement.<sup>2</sup> Bien que l'allocation de l'argent de l'ABS à des activités et des objectifs particuliers n'est pas précisée de façon détaillée, l'argent devrait être dépensé suivant une politique sectorielle convenue.

### **Cadres d'évaluation des performances (PAF) et indicateurs de performance sensibles au genre pour l'ABG**

Lorsque l'ABG est significatif, les bailleurs concernés effectuent en général le suivi de la performance du gouvernement à travers un ensemble convenu d'**indicateurs** dans le **cadre d'évaluation des performances (PAF)**, précisé dans un protocole de partenariat entre les bailleurs et le pays récipiendaire. D'habitude, les indicateurs/critères de performance sont puisés dans le plan de développement national du pays. L'un des moyens d'intégrer les questions de genre dans les PAF est de le faire à travers les indicateurs sensibles au genre. Ceux-ci comprennent des indicateurs ventilés par sexe qui fournissent des mesures séparées pour les hommes et pour les femmes concernant un indicateur spécifique tel que les taux d'alphabétisation, et des indicateurs spécifiques au genre pour des questions particulièrement pertinentes pour les femmes et les hommes, comme dans le cas de la violence fondée sur le genre.<sup>3</sup> En général, on trouve que les indicateurs des PAF ventilés par sexe concernent habituellement les secteurs de l'éducation et de la santé, et lorsqu'ils sont spécifiques au genre, ils sont axés sur la mortalité maternelle.

Selon le rapport, le **Mozambique** est le seul pays parmi ceux qui ont fait l'objet de cette revue qui dispose d'un **indicateur spécifique au genre dans le protocole d'accord (MoU) de l'ABG**. Le PAF du MoU est utilisé pour évaluer annuellement les performances du gouvernement dans la revue conjointe. Les indicateurs et les objectifs figurant dans le MoU sont tirés de la matrice des indicateurs du PARPA (CSRP). Dans le PAF de 2008-2009, l'un des 40 indicateurs se rapporte au genre: "PES/OE (Plan économique et social/Budget de l'Etat) et BdPES (Rapport sur la mise en œuvre du PES) dans lequel les actions, budgets et progrès en matière de genre sont reflétés".

Le PAF précédent (2006-2008) avait un indicateur pour assurer le suivi de l'engagement du gouvernement de promouvoir l'égalité entre les sexes: 'Approbation et mise en œuvre de la Politique nationale en matière de genre et stratégie de mise en œuvre'. Le PAF actuel 2008-2009 dispose également d'indicateurs spécifiques femmes/filles à partir des secteurs de la santé et de l'éducation. Le fait que les indicateurs soient inclus dans le PAF signifie que des progrès en matière d'égalité entre les sexes sont également discutés dans les processus de revue annuelle et semi-annuelle. Les secteurs de l'éducation et de la santé ont tout particulièrement accordé une attention spécifique aux questions du genre.

La réponse du groupe d'économistes à la suggestion d'un indicateur lié au genre dans le cadre d'évaluation des performances de la Stratégie conjointe d'assistance de l'Ouganda (UJAS) en **Ouganda** montre la difficulté qu'il y a à convenir d'un indicateur genre adapté. Le groupe d'économistes explique que, vu que le cadre de l'UJAS ne dispose que d'indicateurs globaux, il était difficile de parvenir à un indicateur genre global.

Le **Partenariat CE/ONU dans les domaines de l'égalité entre les sexes, du développement et de la paix** a mis au point un ensemble d'indicateurs sensibles au genre pour assurer le suivi de la mise en œuvre des cinq indicateurs de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilisation mutuelle) du point de vue de l'égalité entre les sexes. Les indicateurs existants de la Déclaration de Paris et ses rapports sur l'état d'avancement n'ont pas pu saisir les résultats et les impacts sur l'égalité entre les sexes de façon satisfaisante. Les indicateurs CE/ONU visent à aider à l'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de l'agenda de l'efficacité de l'aide sur les objectifs du développement tels que l'égalité entre

les sexes. Les indicateurs ont suggéré de mesurer certaines questions telles que la participation des groupes de femmes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du développement national; jusqu'à quel point les objectifs d'égalité entre les sexes sont intégrés dans les stratégies de développement national; les allocations de ressources internes et externes pour répondre aux priorités de l'égalité entre les sexes et les besoins des femmes; ainsi que les résultats selon le 'genre' des approches basées sur les programmes et autres modalités d'acheminement de l'aide.<sup>4</sup>

### **Suivi et évaluation conjoints**

Un certain nombre de mécanismes conjoints de suivi et de revue de l'ABG et des JAS ont été trouvés dans les pays objets de l'étude. En général, ces mécanismes n'assuraient pas le suivi ni ne rendaient compte des progrès à propos des préoccupations relatives à l'égalité entre les sexes, le **Mozambique** étant toutefois une exception. D'habitude, les revues étaient menées entre le gouvernement et les bailleurs, avec une participation limitée des organisations de la société civile. Ces procédures de suivi et de revue existent aux côtés des procédures standard associées à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'audit des budgets publics qui existent dans tout pays.

Par exemple, au **Mozambique** les bailleurs effectuent le suivi des **performances du gouvernement** durant deux **revues annuelles conjoints**. La première revue annuelle se déroule après la production du rapport sur la mise en œuvre du Plan économique et social et donne un aperçu conjoint des performances qui sert de base à de nouveaux engagements. La revue semestrielle est effectuée préalablement à la présentation du Plan économique et social et du budget de l'Etat au Parlement et s'intéresse tout particulièrement à la pla-

nification, à la budgétisation et à l'approbation du PAF. Différents groupes de travail traitant de différents domaines/thèmes élaborent sur la base des cinq piliers thématiques du PARPA, le Plan de développement national/CSRP (macroéconomie et pauvreté, gouvernance, capital humain, développement économique et questions transversales, le genre étant l'une d'entre elles et un groupe de travail existe pour le genre), préparent des revues sur leurs thèmes. Fórum Mulher, une organisation de femmes, fait partie de ce groupe de travail sur le genre et essaie de soulever les questions de genre dans d'autres groupes de travail également. Etant donné que le PAF de l'ABG dispose d'indicateurs sensibles au genre, les questions de genre sont forcément discutées dans ces réunions.

En **Tanzanie, la revue annuelle de l'appui budgétaire général (ABG)** – qui effectue le suivi et évalue les performances du gouvernement et des partenaires ABG pour ce qui est de la concrétisation de leurs engagements convenus dans le cadre du suivi des performances de l'ABG de 2007 - détermine les engagements financiers des partenaires de l'ABG pour l'année suivante. La revue se penche notamment sur les questions structurelles, pour voir par exemple si les revues sectorielles ont été effectuées à temps, plutôt que sur le contenu des politiques et programmes sectoriels. Seuls le gouvernement et les 14 bailleurs qui contribuent à l'ABG participent à la revue, alors que les Nations Unies participent en tant qu'observateur. Quelques organisations de la société civile ont été invitées à la revue de 2007, la participation se limitait à la présence aux séances d'ouverture et de clôture, et aucun document d'information n'était préalablement disponible. A ce jour, les revues n'ont toujours pas abordé les questions de genre. Pour remédier à cela, le groupe égalité entre les sexes des partenaires au développement a suggéré

d'inclure une évaluation des performances en matière de questions de genre dans les revues sectorielles.

Les rapports pays ne sont pas entrés dans les détails sur le mécanisme de **revue et d'évaluation** pour les **stratégies conjointes d'assistance des bailleurs**. En Tanzanie, la JAS est suivie et évaluée annuellement (le gouvernement et les bailleurs en consultation avec les acteurs non étatiques); à mi-parcours, avec la revue finale de la mise en œuvre de la JAS qui est effectuée dans chaque cycle de cinq ans par le Groupe de suivi indépendant (IMG). De façon similaire au Mozambique, les performances des bailleurs eux-mêmes sont évaluées chaque année, mais étant donné que leur PAF ne dispose pas d'indicateurs liés au genre, cela signifie que les questions de genre ne sont pas discutées dans cette revue.

### **Structures conjointes de dialogue**

Pour répondre aux appels d'une plus grande harmonisation et coordination de l'aide, les bailleurs ont mis sur pied un certain nombre de **groupes de coordination, thématiques et de travail** dans les pays étudiés. Plusieurs de ces groupes recrutent leurs membres parmi les principaux bailleurs, les représentants du gouvernement, y compris dans certains cas des organisations de la société civile et des agences des Nations Unies. Les mécanismes et groupes de coordination existent à des fins de **planification ou de coordination de l'aide, de partage de l'information et de suivi des performances (comme dans le cas de l'ABG)**. Dans les pays disposant de volumes d'aide substantiels, en particulier dans les nouvelles modalités de l'aide, et d'un grand nombre de bailleurs, les bailleurs créent des structures dans lesquelles ils peuvent planifier leur collaboration. Dans les pays moins dépendants de l'aide, il se peut qu'il y ait des structures, mais elles ont, le plus souvent, tendance à s'intéresser au partage de l'information. Les

groupes sont en général intéressés par un secteur ou un thème en particulier, et rassemblent des bailleurs, des représentants du gouvernement, les NU et les organisations de la société civile qui soutiennent ou travaillent sur cette question.

### Groupes genre

Dans la plupart des pays, les bailleurs ont mis en place des structures ou groupes qui ont la **responsabilité des questions de genre**, notamment pour appuyer la mise en œuvre des objectifs d'égalité entre les sexes du pays. Les groupes sont souvent coprésidés par un bailleur qui est le bailleur chef de file pour le genre et une agence des Nations Unies. En général, les groupes genre ont une influence limitée sur les décisions relatives au financement, et ne disposent pas toujours de liens ou de représentation dans les structures de dialogue de plus haut niveau, telles que les mécanismes de revue de l'ABG. En outre, les Points focaux genre et les défenseurs du genre n'ont guère qu'une faible représentation dans d'autres groupes sectoriels de dialogue.

On a trouvé des groupes genre spécifiques, par exemple, en **Ouganda, au Rwanda, en Ethiopie, Tanzanie et au Mozambique**. L'**Ouganda** dispose d'un groupe de coordination des bailleurs pour le genre depuis 2001; il regroupe 18 organisations bilatérales et multilatérales de bailleurs et des ONG internationales. Le groupe envisage de mettre en place un fonds de projets pour appuyer les interventions en matière d'égalité entre les sexes, telles que l'intégration de l'égalité entre les sexes dans les processus de planification, de budgétisation et de suivi. Le **Rwanda** dispose d'un groupe de travail sur les questions transversales, mis en place dans le cadre des 13 groupes de travail pour la revue du CSRP passé. Les groupes de travail participent aux processus de revue conjointe, de planification stratégique et de budgétisation. Le groupe de travail chargé des questions transversales

est coordonné par le Ministère des finances et coprésidé par le DFID et l'UNIFEM. Certains autres groupes de travail ont une faible représentation ou pas de représentation du tout en termes de plaidoyer en faveur du genre. En **Ethiopie**, le groupe des bailleurs sur l'égalité entre les sexes a pour mission de promouvoir l'intégration du genre dans les politiques et stratégies nationales et d'appuyer la mise en œuvre du PASDEP, du CSRP du pays, ainsi que la mise en place d'un Fonds genre commun en vue d'appuyer les mécanismes nationaux chargés du genre et les ONG. De manière similaire, en **Tanzanie**, le groupe égalité entre les sexes des partenaires au développement a pour but d'appuyer la mise en œuvre des objectifs nationaux en matière d'égalité entre les sexes, en vue d'intégrer le genre dans les principaux processus et systèmes nationaux tels que les revues des dépenses publiques, de budgétisation, de suivi et les revues sectorielles. Le **Mozambique** dispose d'un groupe de coordination genre (avec des représentants du gouvernement, des bailleurs et de la société civile) parmi les 29 groupes de travail mis en place pour le processus de **revue conjointe**.

Le cas en **Tanzanie** du groupe genre des bailleurs montre que les groupes genre n'ont pas toujours de représentation directe dans les principaux forums de prise de décision économique. Les représentants des sous-groupes thématiques (tels que le Genre) ne prennent pas directement part aux réunions du groupe de travail du MKUKUTA (le CSRP de Tanzanie). Par contre, ils alimentent les questions qu'ils veulent voir discutées à travers les groupes sectoriels DPG qui sont censés prendre en charge les questions dans les groupes de travail. La capacité de participer aux discussions des groupes de travail est importante, car ces groupes s'alimentent auprès du MKUKUTA et des revues d'ABG qui déterminent ensuite les engagements financiers des bailleurs et le budget dans son ensemble.

## Notes

<sup>1</sup> Cette publication a été réalisée avec l'assistance de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut en aucune manière être considéré comme reflétant les points de vue de l'Union Européenne.

<sup>2</sup> EuropeAid (2007) Appui aux programmes sectoriels couvrant les trois modalités de financement: Appui budgétaire sectoriel, Financement commun et Procédures CE pour les projets, Commission Européenne.

<sup>3</sup> [http://www.bridge.ids.ac.uk/reports\\_gend\\_cep.html](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_cep.html)

<sup>4</sup> Résultats et indicateurs en matière d'égalité entre les sexes et d'efficacité de l'aide: Suivi des progrès dans les résultats de développement: égalité entre les sexes et autonomisation des femmes. [http://www.gendermatters.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=257&Itemid=87](http://www.gendermatters.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=257&Itemid=87)

'Comment les bailleurs abordent-ils collectivement la question du genre au sein des mécanismes conjoints de coordination au niveau des pays?'

ISBN: 1-932827-97-8

Copyright © le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)  
New York, 2009

Pour plus d'informations, veuillez visitez le [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) ou envoyez un courrier électronique a [gender.budgets@unifem.org](mailto:gender.budgets@unifem.org).

# Comment les bailleurs abordent-ils à titre individuel les questions de genre dans leurs politiques, leur programmation et leur financement au niveau des pays?

Les bailleurs, à titre individuel comme à titre collectif, ont pris plusieurs engagements **en vue de promouvoir l'égalité entre les sexes dans leur aide publique au développement (APD)**. A titre d'exemple, la **Commission Européenne (CE)** a admis que l'égalité entre les sexes est un droit humain fondamental et qu'elle contribue à réaliser les OMD; l'égalité entre les sexes est également considérée comme l'un des principes clés de la coopération de la CE en matière de développement, la CE étant engagée aussi bien à l'égard de l'intégration du genre que de l'appui à des actions spécifiques à l'autonomisation des femmes. A titre collectif, les pays membres de l'**OCDE** ont eux aussi pris des engagements similaires et proposé un **marqueur de la politique d'égalité hommes-femmes** comme moyen d'assurer le suivi de l'appui des membres aux interventions en matière d'égalité hommes-femmes. Par ailleurs, dans le récent **Plan d'Action d'Accra**, les partenaires au développement se sont engagés à veiller à ce que leurs politiques traitent des questions d'égalité hommes-femmes de manière plus systématique et cohérente. Ils ont en outre convenu de veiller à ce

que les politiques et programmes de développement soient conçus et mis en œuvre conformément à leurs engagements internationaux en faveur de l'égalité hommes-femmes, des droits humains, des personnes handicapées et d'un environnement durable.

Les travaux de recherche menés dans le cadre du Programme intitulé 'Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide'<sup>1</sup> de la Commission Européenne et de l'UNIFEM ont évalué jusqu'à quel point **ces engagements à l'égard de l'égalité hommes-femmes avaient été mis en pratique**. Outre la **Commission Européenne (CE)**, la recherche a couvert un autre bailleur principal dans chacun des dix pays. Le deuxième bailleur a été choisi sur la base du volume de l'appui apporté au pays, et de son utilisation des nouvelles modalités d'aide, telles que l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS). Les bailleurs analysés sont le **DFID** (Ouganda, Ethiopie, Inde, Népal et Rwanda), les **Pays-Bas** (Tanzanie), la **Sida-Suède** (Mozambique), l'**Espagne-AECID** (Maroc et Pérou) et la **France** (Cameroun).



2

Les chapitres suivants présentent un aperçu de certains résultats relatifs à la manière dont les bailleurs abordent les préoccupations d'égalité hommes-femmes dans leurs pratiques et instruments de gestion de l'aide dans les pays étudiés. Les résultats relatifs aux pratiques des bailleurs sont propres à chaque pays, et il est important de relever que les résultats ne sont pas représentatifs des pratiques des bailleurs au-delà des pays couverts par l'étude. La recherche a étudié l'existence des éléments suivants:

- Analyse, actions et indicateurs selon le genre dans les stratégies pays des bailleurs;
- Financement lié à l'égalité hommes-femmes, aussi bien pour le gouvernement que pour les ONG;
- Indicateurs de suivi et de performance sensibles au genre, ainsi que suivi possible d'indicateurs et de financement selon le genre;
- Structures et mécanismes internes liés au genre, tels que les Points focaux genre;
- Trousses à outils et directives genre;
- Appui à la réforme budgétaire et aux systèmes nationaux de gestion financière qui encouragent la budgétisation sensible au genre (BSG).

### LES STRATEGIES PAYS DES BAILLEURS

En général, les documents des stratégies pays des bailleurs donnent des détails sur les domaines de base d'appui des bailleurs dans le pays, ainsi que sur l'enveloppe budgétaire indicative. La plupart des stratégies pays font référence à l'égalité hommes-femmes comme une question transversale.

En général, la **Commission Européenne (CE)** place le genre parmi plusieurs ques-

tions transversales dans les documents de stratégie pays (CSP). Les CSP comprennent généralement une analyse des principales questions de genre dans le pays. Certains CSP traitent également des questions de genre dans leurs chapitres et interventions propres à un secteur. Cependant, au-delà des déclarations à caractère général, il y a, souvent, très peu d'éléments et d'indications d'interventions pratiques qui considèrent le genre comme étant une question transversale. Le document de stratégie pays 2008-2013 de la CE sur l'**Ethiopie** fait toutefois exception, car ce document décrit clairement les interventions en matière d'égalité hommes-femmes, y compris les engagements de ressources qui les étaient. Le document fait référence à la mise en place d'un fonds dédié au genre destiné à appuyer les petits projets qui encouragent l'égalité hommes-femmes conformément au Cadre stratégique de réduction de la pauvreté de l'**Ethiopie** (CSR) et au Plan d'action national sur l'égalité hommes-femmes. Le document annonce également que la délégation a l'intention de recruter un expert en questions de genre en tant que membre du personnel du point focal genre en questions de gouvernance et de coordonner avec le gouvernement et d'autres bailleurs à propos du fonds genre. Le document de stratégie pays de la CE pour la **Tanzanie** est une autre exception, car il affirme de façon explicite que le genre devrait être pris en considération dans l'appui budgétaire général (ABG) macro-économique de la CE à la Tanzanie. Mais, aucun détail n'est donné sur la manière dont cela devrait être fait.

D'autre part, le **DFID** semble donner une analyse plus détaillée des questions de genre et des actions spécifiques à traiter dans ses plans d'aide au pays (CAP), combinant une approche à deux volets d'intégration du genre et d'interventions ciblées destinées aux femmes. Au **Népal**, le CAP provisoire du DFID (novembre 2007 - avril

2009) met l'accent sur la consolidation de la paix et la mise en place des bases d'un développement inclusif, en soutenant la mise en œuvre des accords de paix, la fourniture des soins et des services éducatifs, l'inclusion des groupes sous-représentés dans les structures de gouvernance politique et l'amélioration des opportunités économiques pour les populations pauvres, y compris les femmes. Dans le CAP précédent, les approches étaient axées sur le renforcement de la participation politique des femmes et leur accès aux services, à travers également des interventions ciblées pour les filles et les femmes. Au **Rwanda**, le CAP 2003-2006 du DFID met l'accent sur l'appui au Ministère en matière de genre et de promotion des femmes et à ses partenaires en vue de s'attaquer aux formes criantes d'inégalité hommes-femmes et à la pauvreté féminine par le biais de politiques et de suivi.

Dans la stratégie de la **Sida-Suède** pour le Mozambique, les objectifs stratégiques relatifs à la culture, au développement rural, à l'infrastructure et l'éducation font référence à l'égalité hommes-femmes. La stratégie souligne que les questions d'égalité hommes-femmes doivent jouir d'une grande considération dans toute coopération en développement, étant donné la vulnérabilité des femmes et leur rôle important dans la réduction de la pauvreté. La stratégie insiste sur le fait que des groupes cibles doivent être ventilés selon le genre et l'âge durant la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets. Deux des neuf points d'entrée pour les interventions en matière de politique genre de la Sida font référence à l'appui budgétaire ou sectoriel : analyse genre des budgets, notamment dans les discussions sur le cadre des dépenses à moyen terme, et la participation des responsables genre au sein de la coordination entre bailleurs est mise en relief. Toutefois, la recherche signale que l'agence n'a

pas incorporé une perspective genre dans l'ABG au Mozambique.

Le genre est une grande priorité dans les stratégies de **l'Espagne/AECID** au **Pérou** et au **Maroc**. Au **Pérou**, l'AECID axe son programme d'aide au développement 2007-2010 sur la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance, à travers trois principaux programmes: gouvernance démocratique, cohésion sociale et développement économique durable. Le genre est une grande priorité dans les 19 projets de l'AECID. L'un de ces projets apporte un appui au Ministère du développement social et des femmes en soutien au Plan national péruvien de lutte contre la violence à l'égard des femmes. L'un des sept objectifs stratégiques de l'AECID dans le pays vise à renforcer l'autonomie et les capacités des femmes, en appuyant la représentation politique des femmes et à donner une impulsion aux politiques et mécanismes d'égalité hommes-femmes. Au **Maroc**, le genre et le développement sont de façon similaire, identifiés comme étant parmi les quatre secteurs prioritaires de l'AECID.

De manière similaire, en **Tanzanie**, les **Pays-Bas** affirment que le genre est l'un des domaines prioritaires d'appui, aux côtés de la santé, la gouvernance locale et le secteur privé.

**La France** est le seul bailleur étudié qui ne mentionne pas de façon explicite les questions de genre dans ses principaux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté dans son Document cadre de partenariat (DCP) au **Cameroun**.

## **FINANCEMENT LIE A L'EGALITE HOMMES-FEMMES**

En général, l'étude montre que l'appui des bailleurs aux interventions en matière d'égalité hommes-femmes est essentiellement acheminé à travers les mécanismes nationaux en charge des questions des

4

femmes ou des ONG féminines. Une partie de l'action liée à l'égalité hommes-femmes est également appuyée dans les ministères sectoriels. En général, les bailleurs ne mettent pas de restrictions au financement du genre dans le sens de mettre de côté une somme précise à affecter à des objectifs liés au genre. En **Ethiopie**, la **CE** fait exception, avec un fonds dédié au genre de 10 millions de dollars US pour appuyer de petits projets qui font la promotion de l'égalité hommes-femmes conformément au CSRP de l'Ethiopie et au Plan d'action national sur l'égalité hommes-femmes. Toutefois, plusieurs rapports pays observent que même lorsque les allocations ne sont pas directement affectées à l'égalité hommes-femmes, même si le financement est d'abord orienté vers des secteurs où les politiques sont sensibles au genre, elles contribuent tout de même à promouvoir l'égalité hommes-femmes. Le volume des allocations ciblant le genre est généralement faible en comparaison avec le volume global de l'aide des bailleurs.

### **Financement des interventions sectorielles selon le genre**

Les bailleurs ont tendance à appuyer les interventions liées à l'égalité hommes-femmes dans des programmes sectoriels dans le cadre des secteurs traditionnels dits 'soft' tels que l'éducation et la santé. Par exemple, la délégation de la **CE** en **Inde** finance des programmes sectoriels qui s'attaquent aux disparités entre les castes et les sexes dans l'accès aux services sociaux. L'un de ces programmes, Sarva Shiksha Abhiyan, s'efforce de réduire le nombre d'enfants non scolarisés et les disparités sociales et de genre dans l'enseignement primaire. Une autre initiative appuyée par la CE est la Mission nationale pour la santé rurale (National Rural Health Mission) qui s'occupe des questions de santé reproductive, de santé infantile et des soins primaires au profit de la population rurale. Au **Cameroun**, la **CE** fait exception à l'accent mis

sur les secteurs 'soft': la délégation appuie une initiative qui essaie d'intégrer les questions d'égalité hommes-femmes dans le **secteur de la construction des routes**. Le programme vise à renforcer l'implication des femmes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du programme routier, leur recrutement dans les projets d'infrastructure routière et assurer un salaire égal pour les hommes et les femmes titulaires de contrat.

**Le DFID** au **Népal** appuie le travail lié au genre dans les **secteurs de l'éducation et de la santé**. L'un de ces programmes soutenus est le Programme d'Education nationale pour tous (EFA) qui comprend un programme de bourses pour les filles, des efforts de recruter davantage de femmes enseignantes et des mesures d'encouragement à retenir les filles à l'école et poursuivre leur éducation telles que la suppression des frais imposés aux usagers. Le DFID finance également le programme national du secteur de la santé en accordant un financement direct et une assistance technique au Programme national Maternité sans risques (Safe Motherhood). En **Ethiopie**, le DFID a appuyé un exercice d'évaluation en vue de renforcer l'égalité hommes-femmes dans le Programme d'amélioration de la qualité de l'enseignement général du Ministère de l'éducation (GEQIP). Dans le secteur de la santé, il appuie les soins de santé maternelle, à titre d'exemple, à travers l'encouragement à l'augmentation du nombre de femmes travaillant en tant qu'agents de santé et l'amélioration de l'accès aux moyens de contraception, l'eau et l'assainissement.

Une grande partie du financement des **Pays-Bas** lié au genre destiné au gouvernement se retrouve dans le secteur de la santé **en Tanzanie**. L'un de ces programmes est le Programme National Fistula. Les volumes de financement sont restés à peu près constants au cours des trois dernières années, s'élevant à 555.000 euros en 2007.

### **Financement destiné aux acteurs gouvernementaux genre**

Comme cela a été constaté plus haut, plusieurs bailleurs apportent un appui au mécanisme national en charge des questions des femmes ou au ministère de la condition féminine.

En **Ethiopie**, la **CE** a appuyé le Ministère des finances et du développement économique en accordant 5 millions de dollars US pour financer des “activités de femmes”, la coordination devant être assurée par le Ministère des affaires féminines en 2008/09. En **Tanzanie**, la **CE** a récemment accordé 250.000 euros au Ministère du développement social, du genre et de l'enfance, en plus des fonds à la campagne contre la violence à l'égard des femmes (“Say no to Violence Against Women Campaign”) et de l'évaluation des besoins d'une unité de police spéciale chargée de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

De manière similaire, au **Rwanda**, le **DFID** a appuyé, durant la période 2003-2006, le Ministère du genre et de la promotion des femmes et ses partenaires pour mettre sur pied une politique et un mécanisme de suivi pour s'attaquer aux niveaux élevés d'inégalité hommes-femmes et de pauvreté féminine. Le DFID a également appuyé le Conseil national des femmes. Toutefois, en comparaison avec le volume d'aide total, le financement des volets égalité hommes-femmes est faible: d'après les calculs d'un chercheur, 2,1% de l'ensemble des allocations budgétaires du DFID.

En **Tanzanie**, les **Pays-Bas** apportent leur appui au Ministère du développement social, du genre et de l'enfance (MCDGC), en finançant le développement du plan stratégique du MCDGC en 2005 et 2006, avec un montant total de 99.000 euros.

Au **Pérou**, l'**AECID** soutient la Direction de la femme pour la mise en place de l'Ob-

servatoire du genre et le suivi de la mise en œuvre du Plan de l'égalité des chances (PIO). L'AECID appuie également des initiatives du Ministère du développement social et de la femme, telles que les services de conseil en vue de renforcer l'accès des femmes à l'information sur la mise en œuvre du PIO, par exemple la traduction du plan dans les langues autochtones, ainsi que la mise en œuvre du Plan national de réduction de la violence à l'égard des femmes.

Bien que l'égalité hommes-femmes ne soit pas un objectif de la **Coopération française** au **Cameroun**, la coopération a appuyé le Ministère des affaires féminines et de la famille (MINPROFF) de 2004 à 2006.

### **Financement de l'action genre des ONG**

Les bailleurs soutiennent également les ONG qui réalisent un travail en faveur de l'égalité hommes-femmes. Dans la plupart des cas, on ne connaît pas la part des fonds genre que les ONG ont pu attirer, certains exemples laissent penser que ces parts sont peut-être faibles.

En général, la **CE alloue également des fonds aux** ONG travaillant, par exemple, sur les questions des droits humains, de démocratie, de gouvernance et de santé sexuelle et reproductive. Il existe aussi des exemples où la CE accorde un financement à des ONG féminines. Par exemple, en **Ouganda**, la délégation de la CE dispose de plusieurs lignes budgétaires destinées à des acteurs non gouvernementaux dont un acteur qui s'occupe particulièrement du genre. De façon similaire, en **Tanzanie**, la **CE** a dans le passé financé des ONG telles que le Programme tanzanien des réseaux genre (Tanzanian Gender Networking Programme - TGNP) et l'Autonomisation des femmes au Zanzibar (Women's Empowerment in Zanzibar), au titre des lignes budgétaires du siège de la CE sur la santé sexuelle et reproductive et les maladies liées à la

pauvreté. Au **Pérou**, la **CE** appuie les ONG qui mettent en œuvre des interventions pour renforcer la politique d'égalité des chances grâce à de petites bourses. Bien que l'**Inde** soit le plus grand bénéficiaire en Asie des fonds de coopération de la CE destinés aux ONG (plus de 150 projets d'une valeur supérieure à 125 millions d'euros), l'étude n'indique pas les questions de genre prises en charge à travers ces fonds.

Au **Népal**, plus du tiers des fonds du **DFID** relevant du Programme de gouvernance pro-pauvre (Enabling the State Program) et le Fonds droits, démocratie, genre et inclusion (the Rights, Democracy, Gender and Inclusion Fund) – qui vise à renforcer les droits, la démocratie, l'égalité hommes-femmes et l'inclusion – ont été alloués à des ONG féminines. En **Ouganda**, le DFID finance les ONG à travers un fonds de projets sans pour autant accorder explicitement des fonds pour les activités d'égalité hommes-femmes. En **Ethiopie**, le DFID appuie le plaidoyer en faveur de l'égalité hommes-femmes et l'activité de fourniture de services à travers des partenariats avec les ONG. Dans le passé, les programmes de partenariat avec les ONG ont fourni des ressources à des groupes tels que l'Association des femmes avocates d'Ethiopie (Ethiopia Women's Lawyer Association).

Environ 15% de l'aide **suédoise** sont alloués à la **société civile et au secteur privé**. Quatre pour cent de cette aide sont destinés aux activités axées sur le genre du Fórum Mulher, une organisation nationale mère regroupant les ONG dédiées aux droits et à l'autonomisation économique et politique des femmes. L'agence Sida considère l'égalité hommes-femmes comme critère au moment de décider d'octroyer des allocations aux ONG.

La **Coopération française au Cameroun** a financé les ONG qui plaident en faveur des droits des femmes à travers le Fonds

de développement social (Social Development Fund - FSD) qui appuie les activités de développement social dans les domaines social, économique et environnemental. Les sommes allouées sont toutefois petites, représentant environ 1% de l'appui de la France aux ONG.

En **Tanzanie**, les **Pays-Bas** fournissent l'essentiel de l'appui lié au genre à des acteurs non-étatiques sous forme de financement institutionnel à REPOA (Recherche en réduction de la pauvreté - Research on Poverty Alleviation), une organisation à but non lucratif qui réalise régulièrement des consultations pour le compte du gouvernement, de même qu'elle abrite et assure le secrétariat du groupe de travail sur la politique du genre (Gender Macro Policy Working Group). Cependant, une part de l'appui à REPOA va aux activités genre. Les acteurs non-étatiques travaillant sur les questions de santé féminine ont eux aussi bénéficié de cet appui: en 2006, les Pays-Bas ont financé le Fonds de recherche médical africain (Medical Research Fund) avec plus de 760.000 euros, destinés à permettre à des médecins de réaliser des opérations au plan local en vue de mettre un terme à la fistule obstétricale. Une aide (100.000 euros) a également été octroyée à Kivulini, une ONG de droits des femmes qui travaille sur la prévention de la violence domestique. Les Pays-Bas ont également soutenu le Programme de mise en réseau pour le genre en Tanzanie (Tanzania Gender Networking Programme) qui est un programme phare en BSG en Tanzanie.

La plus grande partie de l'appui de l'**Espagne/AECID** aux interventions en matière d'égalité hommes-femmes au **Maroc** est destinée à financer des ONG espagnoles et marocaines. Toutefois, bien que le genre et développement soit l'un des quatre secteurs prioritaires, on n'a enregistré aucune aide de l'AECID au Maroc au profit du secteur prioritaire Femmes et dévelop-

pement. L'agence a récemment accepté d'appuyer un nouveau programme multi-sectoriel d'un montant de 8,4 millions de dollars US destiné à la lutte contre la violence fondée sur le genre dans six régions du Maroc.

### **Appui à la réforme budgétaire et aux systèmes nationaux de gestion financière qui encouragent la budgétisation sensible au genre**

Les bailleurs, tels que le DFID, la Banque Mondiale et l'Allemagne, apportent un appui accru à la réforme budgétaire et aux systèmes de gestion des finances publiques. Même si la recherche n'a pas étudié les pratiques de la Banque Mondiale et de l'Allemagne, dans son analyse des expériences de BSG, elle a tenté d'explorer jusqu'à quel point la BSG a été intégrée dans l'assistance technique et l'appui fournis à la réforme budgétaire. Un certain nombre de bailleurs ont apporté un appui significatif à l'activité de BSG, comme par exemple le DFID (en **Ouganda et au Rwanda**), les Pays-Bas (en **Tanzanie**), la CIDA (au **Cameroun**), l'Espagne (au **Pérou et au Maroc**), la CE (au **Maroc et en Ouganda**) et la Belgique (à travers l'UNIFEM au **Mozambique et au Maroc**). Dans certains pays tels le Rwanda, le Maroc et l'Ouganda, l'activité de BSG a été étroitement liée à la réforme budgétaire. Cependant, certains résultats indiquent que dans le reste des pays, l'harmonisation entre l'appui à la réforme budgétaire et la BSG était minime. Les objectifs de la BSG et de la réforme budgétaire sont les mêmes: efficacité, équité, transparence, réalisation de résultats et responsabilisation. L'harmonisation peut être réalisée en intégrant le renforcement des capacités en BSG dans les paquets d'assistance technique liés à la réforme budgétaire. L'harmonisation des outils de la BSG et de la réforme budgétaire semble être un domaine d'action nécessaire, selon les recommandations du Plan d'action d'Accra en vue d'apporter un

appui aux capacités dans le but de renforcer les systèmes nationaux<sup>2</sup>. Cet alignement est également nécessaire pour effectivement mettre en œuvre les engagements en matière d'égalité hommes-femmes pris par les gouvernements et les bailleurs.

## **SUIVI/CONTROLE/INDICATEURS**

### **Contrôle du financement lié au genre**

Dans les pays étudiés, les agences donatrices ne contrôlent pas généralement les dépenses genre ou les impacts genre de leur programmation. On a pu toutefois trouver quelques exemples de cas où cela a été fait. A titre d'exemple, le **DFID en Inde** contrôle et rend compte sur les questions de genre chaque trimestre. Le processus de contrôle décrit les progrès dans les questions de genre et les mécanismes de responsabilisation.

En **Ethiopie**, la **CE** emploie un système électronique d'information de gestion pour suivre ses projets et programmes, ainsi qu'une base de données en ligne, le Livre Bleu, qui fournit des informations publiques sur les types d'activités financées, les instruments, les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le CSRP de l'Ethiopie et les secteurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE concernés, les bénéficiaires, l'organisation chargée de la mise en œuvre, le coût de l'activité, les systèmes gouvernementaux impliqués et les résultats des initiatives en cours. Toutefois, la seule information que l'on a pu trouver sur le genre était un paragraphe décrivant les femmes comme étant les bénéficiaires et leur contexte.

### **Indicateurs de performance sensibles au genre**

En général, peu de revues pays font état de l'emploi d'indicateurs spécifiques au genre, que ce soit dans les stratégies pays des bailleurs ou dans les cadres d'évaluation des

performances en vue des décaissements de fonds des bailleurs à titre individuel.

La **CE** a tendance à inclure des indicateurs de performance à partir du CSRP du pays dans ses documents de stratégie pays (CSP). On a trouvé quelques indicateurs sectoriels sensibles au genre dans ces stratégies. Par exemple, en **Ouganda**, le CSP de la CE dispose d'indicateurs de performance sensibles au genre pour le secteur de l'éducation. En **Tanzanie**, bien que les indicateurs du CSP de la CE ne sont pas gendrés, la plupart d'entre eux sont issus du MKUKUTA (CSRP) et vu que certains d'entre eux sont ventilés par sexe, ou spécifiques au genre, on peut interpréter cela comme une inclusion implicite des indicateurs genre. Cependant, bien que les questions et interventions de genre soient discutées dans un CSP, ces questions ne font pas toujours partie de la liste des indicateurs. Par exemple, même lorsque le CSP affirme que l'appui macroéconomique devrait accorder une attention aux questions de genre, les indicateurs de cet appui n'incluent aucune question de genre de façon explicite, à l'exception des "objectifs clés pour les secteurs sociaux et la macroéconomie comme cela est précisé dans le MKUKUTA au titre de 2010".

### **Indicateurs sensibles au genre à tranches variables d'ABG**

Une des manières d'intégrer les **questions de genre dans les décaissements d'ABG** est d'inclure le genre dans les **critères ou indicateurs de performance**. Les directives de la CE sur l'appui budgétaire général (CE, 2007) suggèrent que les questions de genre soient prises en compte dans le choix des critères et indicateurs de performance pour le décaissement des tranches. Dans ce mécanisme à tranche fixe/variable, une partie de l'ABG est décaissée à l'atteinte de certains indicateurs. Les tranches variables représentent 35% des programmes concernés.<sup>3</sup> En moyenne, Les indicateurs de

gestion des finances publiques (PFM) et de budget représentent 45% de la valeur des tranches variables, avec en moyenne 22% pour l'éducation et 25% pour la santé.<sup>4</sup> Des exemples de pays suggèrent que l'utilisation de la tranche variable est en diminution. Les tranches fixes sont ou décaissées en totalité (si toutes les conditions sont remplies) ou pas du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas remplies); les indicateurs de ces tranches sont en général liés aux progrès dans la mise en œuvre du plan de développement national, à la gestion des finances publiques (GFP) et la macroéconomie. La moitié d'une tranche variable est décaissée si un indicateur n'est pas atteint mais qu'il y a progrès, et si aucun progrès n'est réalisé, rien n'est décaissé. Les indicateurs qui sont contrôlés au titre de la tranche variable sont répartis en indicateurs GFP et indicateurs des secteurs sociaux, qui sont alors souvent des indicateurs de résultat. La CE recommande l'utilisation d'indicateurs de résultat au niveau des résultats dans les indicateurs à tranche variable d'ABG, (parmi les exemples d'indicateurs de résultat au niveau des résultats, il y a la prévalence du VIH chez les femmes âgées de 15 à 24 ans fréquentant les centres de consultation prénatale, le ratio fille/garçon dans l'enseignement secondaire et l'utilisation la nuit précédente de moustiquaires par des femmes en cours de grossesse, en argumentant que cela relève de la prise de décisions publiques et peut englober un large éventail d'actions dans le cadre du contrôle du gouvernement et peut être étroitement lié à des mesures vigoureuses de réduction de la pauvreté.<sup>5</sup>

A titre d'exemple, en **Tanzanie**, il existe actuellement onze indicateurs pour les secteurs sociaux qui sont utilisés pour la tranche variable, six dans le secteur de l'éducation et cinq dans celui de la santé, ainsi que quatre à cinq indicateurs pour la GFP. Certains indicateurs des secteurs sociaux sont ventilés par sexe ou spécifiques au genre: pour l'éducation, le "ratio fille/garçon

dans l'enseignement secondaire"; et pour la santé, "l'utilisation de moustiquaires la nuit précédente par des femmes en cours de grossesse", et la "prévalence du VIH parmi les jeunes femmes de 15 à 24 ans fréquentant des centres de consultation prénatale". Au **Mozambique** cinq indicateurs liés à la GFP ont un lien avec 50% de la tranche variable, et les huit autres indicateurs avec les 50% restants; ceux-ci comprennent quatre indicateurs de produit femmes/filles pour l'éducation et la santé. Au **Mozambique** la CE n'a pas inclus l'indicateur d'intégration du genre du PAF d'ABG "PES/OE (Plan économique et social/Budget d'Etat) et BdPES (rapport sur la mise en œuvre du PES) où les actions, budgets et progrès en matière de genre sont reflétés" comme l'un de ses indicateurs à tranche variable, car il s'agit d'un processus plutôt que d'un indicateur de résultat.

## STRUCTURES ET MECANISMES INTERNES LIES AU GENRE

### Points focaux genre

Suivant la pratique standard, la plupart des délégations des bailleurs disposent de Points focaux genre pour lesquels les questions de genre sont une tâche de plus qui s'ajoute à leurs autres responsabilités thématiques. Plusieurs de ces points focaux genre manquent d'expertise spécifique en genre. En **Tanzanie**, les **Pays-Bas** sont une exception – leur responsable genre n'a pas d'autres responsabilités thématiques.

En général, la **CE** désigne un point focal genre pour prendre en charge les questions de genre, en tête de leurs autres responsabilités. Par exemple, au **Rwanda**, le point focal genre de la CE est responsable des affaires sociales. Au **Mozambique**, la délégation de la CE dispose d'un point focal genre à temps partiel dont la principale tâche est de s'occuper du budget 'Investir dans les gens' de la CE destiné aux organisations de la société civile. En **Inde**, le

conseiller en développement de la CE est le "correspondant" genre.

De manière similaire, le **DFID** a tendance à combiner le rôle d'un point focal genre avec celui d'un conseiller/agent en développement social. C'est le cas notamment de l'**Ouganda et du Rwanda**.

**La Sida-Suède** dispose d'un point focal genre à temps partiel au **Mozambique**, basé au département de la démocratie et des droits humains. Dans ce cas aussi, ce point focal consacre une partie de son temps aux questions de genre; ses principales responsabilités incluent la gestion de l'aide aux organisations de la société civile.

**L'Espagne/AECID** a un point focal genre dans son bureau du Pérou.

Une question qui a émergé dans cette recherche est l'absence de consultation systématique et de participation des points focaux genre des bailleurs dans les discussions internes ou externes sur l'appui macroéconomique. Le cas du point focal genre de la délégation de la **CE** au **Mozambique** montre bien que même s'il existe des consultations ad hoc, il n'y a guère de procédure systématique de consultation interne sur l'intégration de la dimension genre dans l'ABG et l'ABS. Malgré cela, le point focal genre a participé au processus de conception du CSP et a également été consulté à propos des indicateurs qui devraient être inclus dans le PAF et la tranche variable de la CE. Dans l'entretien de la recherche, le point focal genre de la **CE** au **Maroc** a attiré l'attention sur les difficultés des points focaux genre à influencer les stratégies pays en raison de leur position de niveau inférieur.

### Directives, trousseaux à outils et formation en genre

Les revues n'ont pas examiné de façon détaillée si les bailleurs ont élaboré des

trousses à outils et des directives genre ou si celles-ci ont été mises en œuvre. Quelques uns des rapports pays font état d'instruments et approches liés au genre élaborés par les sièges respectifs des bailleurs. Ils constatent que ceux-ci ne sont pas utilisés au niveau du pays. A titre d'exemple, la **CE** a mis au point des manuels et des trousse à outils d'égalité hommes-femmes, mais en général ces derniers ne sont pas utilisés dans les délégations pays.

De façon générale, les bailleurs n'abordent pas les questions de genre dans les directives de leurs nouvelles modalités d'aide (NAM). La **CE** fait toutefois exception, ayant fait référence de façon explicite au **genre dans ses directives NAM. Au Mozambique, la Sida** a également signalé qu'un manuel de politique genre pour toutes les modalités d'aide était en cours de rédaction.

Les revues n'ont pas étudié de façon explicite le type de formation en genre que le personnel de l'agence donatrice a reçue. Le rapport du Mozambique est une exception: il rapporte que l'ensemble du personnel de la **Sida au Mozambique** avait reçu une formation de base en genre.

## Notes

<sup>1</sup> Cette publication a été réalisée avec l'assistance de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut en aucune manière être considéré comme reflétant les points de vue de l'Union Européenne.

<sup>2</sup> Le paragraphe 15.c du Plan d'action d'Accra précise:» Les pays en développement et les bailleurs évalueront ensemble la qualité des systèmes nationaux dans un processus mené par les pays en employant des instruments de diagnostic mutuellement convenus. Lorsque les systèmes nationaux ont besoin d'être renforcés, ce sont les pays en développement qui définiront les programmes et les priorités de réforme. Les bailleurs appuieront ces réformes et fourniront une aide pour le renforcement des capacités.»

<sup>3</sup> Commission Européenne (2005) Appui budgétaire de la CE: Une approche novatrice de la conditionnalité.

<sup>4</sup> Commission Européenne (2005) Appui budgétaire de la CE: Une approche novatrice de la conditionnalité.

<sup>5</sup> Commission Européenne (2005) Appui budgétaire de la CE: Une approche novatrice de la conditionnalité.

'Comment les bailleurs abordent-ils à titre individuel les questions de genre dans leurs politiques, leur programmation et leur financement au niveau des pays?'

ISBN: 1-932827-98-6

Copyright © le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)  
New York, 2009

Pour plus d'informations, veuillez visitez le [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) ou envoyez un courrier électronique à [gender.budgets@unifem.org](mailto:gender.budgets@unifem.org).

# Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide: Résumés des rapports nationaux

Les résumés des rapports nationaux suivants présentent les principaux résultats de la recherche pays menée dans le cadre du programme de la Commission Européenne (CE)/UNIFEM *'Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide'*. Ce programme triennal est financé par la Commission Européenne (CE) et consiste en une assistance technique sous forme de recherche et de programme. Le programme vise à montrer comment les instruments et les stratégies de la budgétisation sensible au genre (BSG) contribuent à produire un impact positif sur l'égalité hommes-femmes de l'aide fournie sous la forme d'Appui Budgétaire Général (ABG).

Au cours de la première phase du programme, la recherche a été réalisée en juillet 2008 dans dix pays en développement (Mozambique, Maroc, Inde, Ouganda, Tanzanie, Rwanda, Népal, Cameroun, Pérou et Ethiopie). La recherche avait pour but d'enquêter sur la manière dont les instruments et stratégies de la BSG ont été employés dans le contexte des modalités d'aide couramment utilisées – notamment l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS). Les dix pays ont été sélectionnés par l'UNIFEM et la CE

sur la base de critères tels que l'existence d'un travail de BSG, l'utilisation de l'ABG ou de l'ABS et la présence de processus de réformes budgétaires. L'enquête visait à approfondir la compréhension par les partenaires nationaux et les décideurs de l'Union Européenne (UE) des opportunités de l'utilisation de la BSG en vue de promouvoir la responsabilité à l'égard de l'égalité hommes-femmes dans l'efficacité de l'aide.

Chacune des revues pays a fourni un aperçu des principaux cadres et processus de planification et de budgétisation dans le pays, analysant comment les préoccupations de genre y sont intégrées. Les pratiques de gestion du développement de la CE et d'un deuxième principal bailleur de fonds ont également été examinées en vue d'analyser jusqu'à quel degré celles-ci intègrent les questions de genre. L'expérience BSG du pays a été évaluée, en vue d'examiner en particulier comment les initiatives étaient menées dans les processus nationaux de planification et de budgétisation. Enfin, chaque étude pays a effectué une analyse du budget genre d'un secteur qui est un secteur prioritaire pour les besoins et intérêts des femmes, qui dispose d'une approche sectorielle ou bénéficie d'un appui budgétaire.



# CAMEROUN

*La recherche pays du Cameroun a été menée par Bruno Ntakeu et Mercy Fon.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Le **CSRP du Cameroun** a été révisé en avril 2001. Une deuxième génération de CSRP a été programmée pour entrer en vigueur en 2008 pour une période de cinq ans. La stratégie a été mise au point à travers un processus participatif, et le gouvernement camerounais a organisé des consultations dans l'ensemble du pays impliquant les différents acteurs qui œuvrent en faveur de la réduction de la pauvreté en 2008.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

En 2003 les bailleurs ont institué un **Comité de bailleurs multiples (CMB)** pour le suivi du CSRP qui se réunit chaque mois. Le comité est encore une plateforme informelle et les bailleurs ne sont pas tous membres. Le CMB traite essentiellement des questions économiques et financières ainsi que des questions transversales (société civile, suivi statistique du CSRP, suivi du programme des PPTE, coordination et suivi de l'application de la Déclaration de Paris). Son objectif est de partager les informations, discuter des questions transversales et se mettre d'accord sur des positions communes. Le CMB est structuré autour de huit sous-groupes thématiques dont le **Groupe thématique genre (GTEG)**. Ce groupe est présidé par l'Agence canadienne pour le développement international (CIDA), et l'UNIFEM en est également membre.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

Le volume de l'APD au Cameroun est estimé être inférieur à 1% du PIB du pays, et 5-10% du budget. Quatre bailleurs officiels, la France, la Commission Européenne (CE), l'Allemagne, la Banque Mondiale et les fonds mondiaux fournissent ensemble 95% de l'aide au Cameroun. L'Appui budgétaire

général n'est pas un mécanisme de financement majeur au Cameroun. Quelques bailleurs acheminent leur aide à travers le budget national vers des secteurs tels que l'environnement et le développement rural. Le Cameroun est en retard dans la mise en œuvre des approches sectorielles et dans la coordination des bailleurs, à l'exception des forêts/environnement, de l'éducation et de la santé.

L'APD émanant de la **Commission Européenne (CE)** représente plus de 18% du volume de l'aide reçue par le pays. Quant à l'appui budgétaire, il représentait 19,6% du total de l'APD de la CE au Cameroun en 2006. La stratégie actuelle de la CE précise que les interventions seront effectuées avec la participation active des acteurs non étatiques, en tenant compte des questions de genre. La Délégation veille à ce que les questions de genre soient intégrées dans le secteur de la construction des routes, en particulier lors de l'octroi de contrats publics et dans la rémunération. Les effets positifs et négatifs des projets financés par la CE sur les bénéficiaires sont également analysés. La CE appuie aussi les programmes liés à l'égalité et aux droits humains. L'un d'entre eux est un programme participatif de développement urbain (FOURMI I et II) qui cible les jeunes et les femmes, et vise à intégrer les questions d'égalité hommes-femmes dans le processus d'élaboration du CSRP. Un appui est également accordé à plusieurs organisations de la société civile qui mènent un travail lié à l'égalité entre les hommes et les femmes.

**La France** est le partenaire bilatéral et multilatéral le plus important du Cameroun, et a financé 42,7% de l'ensemble de l'APD du Cameroun en 2005. Le document

cadre du partenariat de la **Coopération française** (DCP) ne fait pas état des questions de genre parmi ses objectifs clés de croissance et de réduction de la pauvreté. En général, la part de l'aide allouée aux projets d'égalité entre les hommes et les femmes est très faible. La France a dans le passé appuyé le Ministère des affaires féminines et de la famille (MINPROFF). Elle a également financé des ONG qui contribuent à la promotion des droits des femmes à travers le Fonds de social pour le développement (FSD) qui soutient les activités de développement dans les domaines social, économique et environnemental. Les montants restent toutefois modestes et représentent à peu près 1% de l'aide de la France aux ONG.

### **PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET DE PLANIFICATION**

Le **projet de budget** est présenté à l'Assemblée Nationale par le Chef du Gouvernement quinze jours avant la session plénière, puis est discuté et adopté au cours d'une session budgétaire. Le parlement a le droit de modifier les projets de loi de finances par des propositions et des amendements. Cependant, les membres du parlement n'ont pas forcément une compréhension et une connaissance suffisantes pour discuter des questions financières ; en outre ils ne disposent pas d'assez de temps pour se familiariser avec les propositions. Le projet de loi de finances est souvent remis aux parlementaires seulement peu de jours avant l'ouverture de la session budgétaire.

En termes d'**accès public à l'information budgétaire**, l'initiative du budget ouvert de 2006 a montré que le gouvernement camerounais ne donne au public que des informations minimales sur les activités financières et le budget du gouvernement central. Il n'y a presque pas de participation directe des organisations de la société civile dans le processus budgétaire.

Le Cameroun a commencé à appliquer la **gestion axée sur les résultats**, mais celle-ci n'est pas encore pleinement mise en œuvre. Un système intégré de gestion des finances publiques (SIGEFI) est en cours d'élaboration en vue d'améliorer la transparence dans les opérations budgétaires. Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) n'est pas encore finalisé.

Certaines questions liées au processus budgétaire concernent **le lien insuffisant entre le CSRP et le budget et l'absence de stratégies sectorielles**. Les estimations budgétaires gouvernementales sont souvent irréalistes. Il existe de grandes disparités entre les paiements effectifs par certains bailleurs et les paiements inscrits dans le budget annuel. En outre, certains ministères sectoriels reçoivent des dons sans l'implication du Ministère des finances.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

Le Cameroun mène des activités liées au travail de BSG depuis 2004, axées essentiellement sur le renforcement des capacités. En mars 2004, le Ministère chargé de l'autonomisation des femmes et de la famille (MINPROFF) a lancé, avec l'appui de l'UNIFEM, un programme de sensibilisation au cours duquel des séminaires ont été organisés pour les ministères, l'Assemblée Nationale, les collectivités locales, et les organisations de la société civile et du secteur privé.

En 2005, l'UNIFEM, en partenariat avec le MINPROFF, le PNUD et le FNUAP, a lancé une stratégie de BSG. Cette initiative a sensibilisé les ministres et les secrétaires généraux. Ce travail a également été mené au niveau local: un séminaire de formation des maires et des conseillers municipaux sur la BSG a été organisé en 2006 par une ONG qui œuvre en faveur de la promotion de l'égalité hommes-femmes. La CIDA, le Ministère des finan-

ces et l'UNIFEM ont par ailleurs organisé un événement en 2007 pour former les membres de la plateforme des finances publiques sur la BSG en utilisant l'approche budgétaire de 2007. Les bailleurs – la Délégation de la CE et la coopération allemande – ont eux aussi été formés avec l'appui de l'UNIFEM et de l'OIT. Un atelier de renforcement des capacités en BSG sur le genre, le VIH/SIDA et les budgets nationaux a été conjointement organisé par l'Assemblée Nationale, le Comité national de lutte contre le SIDA, le MINPROFF et le Ministère des finances avec l'appui du PNUD et de l'UNIFEM en 2006. L'UNIFEM, en collaboration avec la CIDA, a aussi formé des membres de la plateforme nationale des points focaux genre du ministère sur la BSG. Des discussions sont actuellement en cours sur l'intégration de la BSG dans l'évaluation des stratégies sectorielles.

Certains ministères ont réservé des enveloppes budgétaires pour le développement d'activités en faveur des femmes en guise de résultat de ces formations. Par exemple, le Ministère du commerce a réservé une enveloppe dans son budget de 2008 pour soutenir les femmes impliquées dans le commerce transfrontière informel au Cameroun. Des discussions sont en cours en vue d'instituer une ligne budgétaire permanente pour soutenir ces activités.

Parmi les quelques difficultés générales rencontrées par le travail de la BSG, il faut relever la faible compréhension des questions de genre et l'influence insuffisante des points focaux genre sur les politiques de leurs ministères. En outre, les activités liées à l'égalité entre les sexes sont le plus souvent appuyées par des bailleurs, plutôt que par le gouvernement. On a donc tendance à considérer les questions de genre comme un concept étranger plutôt qu'un concept élaboré en interne.

## **ANALYSE BSG DU SECTEUR DE LA SANTÉ**

Le secteur de la santé a été choisi comme centre d'intérêt de l'analyse BSG. Les questions de genre ne sont pas encore considérées comme des priorités dans le secteur de la santé, malgré les engagements politiques. Quelques efforts ont toutefois été consentis pour prioriser les besoins des femmes en âge de procréer. La lutte contre le VIH/SIDA qui dispose d'un vaste programme dans tout le secteur financé à concurrence de 80% par des organismes de financement en est un exemple.

Le Gouvernement tente de réduire de moitié le taux de morbidité et de mortalité au sein des groupes sociaux les plus vulnérables tels que les femmes enceintes d'ici 2010. Dans le but de prévenir la malaria et de promouvoir l'utilisation de moustiquaires traitées, les femmes enceintes reçoivent des moustiquaires gratuitement depuis 2005. Le Plan national stratégique de lutte contre le VIH/SIDA a mis en place des mécanismes destinés à améliorer la santé des groupes vulnérables, et particulièrement les femmes. Le Cameroun dispose d'un plan de prévention de la transmission d'une mère à son enfant, et un plan de prévention des nouvelles infections parmi les femmes, dans le but d'atteindre une proportion d'au moins 75% de femmes qui connaissent leur statut VIH d'ici 2010 et 80% de femmes qui utilisent des préservatifs lors de leur dernier rapport sexuel.

Le budget du Ministère de la santé représentait 5,1% du budget de l'Etat en 2005. Le secteur reçoit des ressources importantes à travers la coopération multilatérale. Le Cameroun reste lourdement dépendant du financement des bailleurs dans le domaine du genre et de la santé. Plusieurs projets de santé reproductive ont été lancés par différents bailleurs. L'un de ces projets est celui financé par la

CIDA et qui vise à améliorer la santé maternelle et infantile et l'accès aux services.

Le taux d'accès des femmes aux anti-rétroviraux (ARV) reste généralement faible, bien que le pourcentage de femmes enceintes ayant le VIH/SIDA qui reçoivent un traitement a augmenté au fil des années, de 4,2% en 2005, à 8,1% et 10% en 2006 et 2007 respectivement. Au plan national, 31,5% seulement de patientes éligibles au traitement y ont accès à fin juin 2006.

## RECOMMANDATIONS

- **Un mécanisme “transversal” pour l'intégration du genre dans les politiques, stratégies et budgets sectoriels** devrait être mis en place.
- **Les partenaires du développement devraient faire de la question de l'égalité entre les sexes un thème transversal dans tous les secteurs et à tous les niveaux de l'aide au développement**; pour y arriver, il est nécessaire de disposer de formation et d'outils.
- **Les parlementaires devraient jouer un rôle essentiel dans l'intégration des questions de genre** dans les budgets nationaux.
- **Les initiatives de sensibilisation et de formation devraient cibler l'administration gouvernementale ainsi que la société civile** afin de promouvoir un véritable lobbying et plaider en faveur du financement de l'égalité entre les sexes.
- **Un arrêté ministériel ou une circulaire devrait intégrer des instructions genre afin de renforcer l'importance de l'intégration des questions de genre** dans les budgets.

# ETHIOPIE

La recherche pays sur l’Ethiopie a été menée par le Dr. Jacinta Muteshi et Tiruwork Tizazu.

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Le document de développement qui informe les processus d’aide, de planification et de budgétisation en Ethiopie est le **Plan de développement durable accéléré pour mettre fin à la pauvreté (Plan for Accelerated Sustainable Development to End Poverty - PASDEP)**, qui fixe les grandes priorités de développement national en Ethiopie. Le Plan relève que les “objectifs du PASDEP ne peuvent être réalisés que si les problèmes multidimensionnels rencontrés par les femmes sont traités et résolus de manière appropriée”, il engage par ailleurs le gouvernement à “redoubler d’effort en vue de mettre en œuvre la politique genre”. Les questions de genre sont présentées comme un secteur à part ainsi que comme une question transversale. Le PASDEP prévoit des interventions spécifiques aux femmes dans certains secteurs tels que la santé, l’éducation, l’eau et la gouvernance. Les questions de genre et des femmes sont toutefois absentes de l’analyse et de la planification dans des secteurs tels que l’agriculture, le commerce, le tourisme et les mines.

L’Ethiopie dispose aussi d’un **Plan d’action national pour l’égalité hommes-femmes (NAP-GE) (2006-2010)**, un cadre pour la mise en œuvre des engagements du gouvernement à l’égard de l’égalité hommes-femmes. Le NAP-GE retrace également les liens des piliers du PASDEP avec des activités, des indicateurs et des délais clairs et place la responsabilité principale du financement de sa mise en œuvre sur le gouvernement. Le NAP-GE décrit également la budgétisation sensible au genre comme le moyen de réaliser la mise en œuvre de ses actions planifiées. Il reste encore à évaluer le coût du plan.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L’AIDE

L’aide représente un tiers du budget national de l’Ethiopie, l’aide publique au développement (APD) atteignant en moyenne 1.034,6 millions de dollars US au cours des huit dernières années. Le Ministère des finances et du développement économique (MoFED) a la responsabilité de tous les fonds publics et tous les accords d’assistance sont négociés au niveau fédéral avec des bailleurs de fonds qui emploient des processus de décaissement différents et des mécanismes de gestion de l’aide qui incluent l’appui budgétaire direct/général (ABD/ABG), les approches sectorielles (SWAP), ainsi que des instruments de financement de fonds communs, de projets et de programmes. L’appui budgétaire général s’est arrêté en 2005 en raison des préoccupations des bailleurs de fonds à propos de la gouvernance politique et a été remplacé par le programme Protection des services de bases (Protection of Basic Services - PBS) en 2006 en vue d’acheminer les fonds à des niveaux décentralisés. Le financement passe par le MoFED, étant donné que les niveaux infranationaux n’accèdent pas directement aux fonds provenant des bailleurs. Il existe également une aide supplémentaire à la santé qui est acheminée à travers les fonds mondiaux de lutte contre les maladies, le plus important étant le Fonds Mondial de lutte contre la tuberculose et le paludisme (GFATM). Les principaux bailleurs de fonds sont la Banque Africaine de Développement (AfDB), l’Autriche, l’Agence canadienne de développement international (CIDA), le Ministère britannique du développement international (DFID) et la Commission Européenne (CE).

La **Commission Européenne (CE)** a l’intention de mettre à disposition, au titre de

la période 2008-2013, €644 millions pour le développement macroéconomique et la promotion de secteurs sélectionnés et €30 millions pour les situations d'urgence imprévues. Le document de stratégie nationale éthiopien 2008-2013 décline clairement les interventions en matière d'égalité hommes-femmes, y compris l'engagement de ressources nécessaires. Le document fait référence à l'instauration d'un fonds genre dédié pour appuyer les petits projets qui contribuent à promouvoir le genre conformément au cadre sur la stratégie de réduction de la pauvreté de l'Éthiopie (CSR) et le Plan d'action national sur le genre. Le document rapporte également que la délégation a l'intention de recruter un expert en questions de genre qui travaillera en tant que membre de l'équipe focale genre sur les questions de gouvernance et fera la liaison avec le gouvernement et les autres bailleurs sur le fonds genre. La CE a également appuyé le Ministère des finances et du développement économique en octroyant 5 millions de dollars US pour financer les "activités des femmes", alors que le Ministère des affaires féminines se chargera de la coordination en 2008/09.

**Le DFID** alloue 45% de ses dons au programme sur les systèmes de planification et de budgétisation (PBS), en mettant l'accent sur les services sociaux de base tels que la fourniture de soins de santé, le soutien aux soins de santé maternelle, le renforcement des visiteuses sanitaires et la facilitation de l'accès aux articles de soins de santé reproductive tels que les contraceptifs, l'appui au Programme d'amélioration de la qualité de l'enseignement général du Ministère de l'éducation (GEIP) en partenariat avec la Banque Mondiale dans lequel le DFID appuie un exercice d'évaluation en vue de renforcer l'égalité hommes-femmes, et l'amélioration de l'accès des femmes à l'eau et à l'assainissement en tant qu'actions sensibles qui sont ali-

gnées à des domaines de résultats dans le PASDEP. Le DFID a suivi une approche à deux fronts pour ce qui concerne les questions de genre: intégration du genre dans les politiques et stratégies publiques et appui à l'action de plaider et de fourniture de services à travers des partenariats avec les organisations de la société civile. Un programme de partenariat avec les ONG appuyé par le DFID a fourni des ressources dans le passé à des groupes tels que l'Association des femmes avocates d'Éthiopie (Ethiopia Women's Lawyer Association) dont les efforts ont contribué à amender le code de la famille. Dans le cadre de son programme actuel (2006-10), le DFID a également l'intention de mener un audit genre en vue de mieux orienter son action genre en Éthiopie et de renforcer ses mécanismes institutionnels.

## **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

La **lettre de cadrage du budget** précise que les budgets sont supposés refléter les priorités du PASDEP. La lettre de cadrage ne fait nulle mention du genre ou des questions des femmes, bien que l'intégration du genre figure dans une directive politique du PASDEP.

Un processus budgétaire couvre aussi bien le budget développement/de fonctionnement et d'investissement. Une approche basée sur le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) est utilisée. Chaque ministère a sa propre mission, sa vision, ses objectifs et indicateurs et prépare ses budgets en conséquence pour traduire cela. Toutefois, les approches basées sur la 'budgétisation de performance' ne sont pas utilisées. Le gouvernement est passé de **la budgétisation par objet de dépenses à la budgétisation programme en 2008 en tant que pilote** à mettre en œuvre au Ministère des finances et du développement économique, au Ministère du commerce et au Ministère de l'éduca-

tion pour couvrir aussi bien les budgets d'investissement, que de développement/fonctionnement.

En termes **d'accès public à l'information budgétaire**, le budget, une fois voté par le Parlement, est publié dans le bulletin officiel (Nagaret Gazeta) en amharique et mis à disposition du public. Le MoFED dispose également d'un site web qui propose des revues de documents du PASDEP et des détails sur les dépenses jusqu'au niveau infranational.

Le **Ministère des affaires féminines participe au processus budgétaire** de la même manière que les autres ministères en faisant ses propres propositions budgétaires. En Ethiopie, les **groupes de la société civile et les organisations féminines n'ont été impliqués** dans aucune des différentes phases du cycle budgétaire. Au contraire, ces groupes, tels que le Réseau des associations de femmes éthiopiennes (Network of Ethiopian Women's Associations - NEWA), ont agi en dehors de ces processus en prenant en charge les rôles de sensibilisation de leurs populations concernées à propos des cycles, allocations et dépenses budgétaires.

#### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

Le Ministère des finances et du développement économique (MoFED) et le Réseau des associations des femmes éthiopiennes (NEWA) ont pris l'initiative d'activités de BSG. De même des actions de plaidoyer, de sensibilisation et de recherche ont été menées avant 2008, ciblant tout particulièrement les économistes de la planification du MoFED en 2003 et des parlementaires aux niveaux fédéral et infranational en mars 2006. En 2007 le Comité permanent du budget au Parlement a montré son intérêt à travailler sur la BSG, et à soutenir d'autres activités - un intérêt qui nécessitera un plaidoyer soutenu et un renforcement des capacités

du comité. En 2008, le MoFED a élaboré des Directives sur l'intégration du genre dans le processus budgétaire avec l'appui du British Council et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Les directives énoncent les définitions et expliquent les approches de BSG, et ont été partagées avec les Ministères de la santé et de l'éducation. Par ailleurs, le Ministère de l'éducation a ensuite entrepris d'élaborer ses propres directives en réponse à un document du MoFED. Le réseau NEWA a également oeuvré à la sensibilisation autour de la BSG parmi les responsables et les groupes de femmes de la société civile, ainsi qu'à la mise au point d'un outil de suivi de la BSG. Aucun mécanisme formel de budgétisation sensible au genre n'a encore été mis en place avec des instruments de gestion de l'aide.

Des opportunités et des points d'entrée existent pour la BSG dans le PASDEP, le système décentralisé de gouvernance, la réforme en cours de la fonction publique et le récent passage de la budgétisation par objet de dépenses à la budgétisation de programmes en 2008 à titre de pilote dans le MoFED et les ministères du commerce et de l'éducation dans le but de couvrir aussi bien les budgets d'investissement, que de développement/fonctionnement.

#### **ANALYSE BSG DU SECTEUR DE LA SANTÉ**

Le secteur de la santé a été choisi comme cible de l'analyse BSG. Les principaux documents de politique indiquent que la première préoccupation en matière de santé des femmes en Ethiopie est leur accès limité aux soins de santé prénataux et postnataux. Ce qui contribue à une fécondité élevée (5,4) et à un taux de mortalité maternelle élevé (673/100.000). Ce taux de fécondité élevé est également le résultat des faibles taux d'utilisation des moyens contraceptifs et de la couverture prénatale. Le PASDEP et le Plan

de développement du secteur de la santé (HSDP) s'adressent aux préoccupations de la santé des femmes essentiellement dans le domaine de la santé reproductive, avec le but de réduire les taux de mortalité maternelle. Les interventions visent à aboutir à une augmentation de la couverture des soins prénataux, de la proportion d'accouchements assistés par un personnel médical qualifié, de la couverture des soins postnataux et du taux d'acceptation des moyens contraceptifs, ainsi qu'à l'augmentation du nombre de vulgarisatrices.

Les allocations affectées par le Ministère de la santé aux questions de genre sont faibles et ont diminué au cours des trois dernières années. Dans le cadre du budget de fonctionnement du Ministère fédéral de la santé, l'expansion et le renforcement du programme des affaires féminines au titre des exercices 2006-07, 2007-08 et 2008-09 ont représenté respectivement 0,05%, 0,03% et 0,01% du budget. Le renforcement de la planification familiale et de la santé reproductive a représenté respectivement 9,1%, 12% et 10,1% au cours de ces trois exercices. L'extension des services de santé (Health Extension Package) s'est chiffrée respectivement à 6,8%, 0,8% et 0,9%. Les dépenses générales comme celles de la mise à niveau standard des services de santé (Health Service Standard Preparation) absorbent la majeure partie du budget: en 2008/09 près de 54,3% du budget total de la santé ont été consacrés à cet effet. La mise à niveau standard des services de santé comporte des intentions sensibles au genre; la rénovation des infrastructures de santé existantes et la construction de nouvelles infrastructures renforce l'accès des femmes aux services de santé.

Quoique quelques progrès aient été relevés dans toutes ces activités, le mécanisme en charge des questions des femmes

dans le secteur de la santé nécessite des indicateurs d'évaluation d'impact ainsi que le développement et l'utilisation de données ventilées selon le sexe.

## RECOMMANDATIONS

- **Le MoFED devrait cibler les ministères en vue de mieux faire connaître les directives du MoFED en matière de BSG**, sensibiliser le public à propos de ces directives et renforcer les capacités des responsables publics.
- **Un manuel sur la qualité de la sensibilité au genre pour les secteurs du développement agricole et rural et de la santé devrait être élaboré**, vu que ces deux ministères reçoivent de larges volumes d'aide, sont des domaines prioritaires pour les initiatives pro-pauvres dans le PASDEP et traitent des priorités significatives des femmes en matière d'égalité.
- Dans le but d'évaluer et suivre la sensibilité au genre des budgets des Ministères de l'agriculture et du développement rural et de la santé, **les indicateurs de suivi du PASDEP doivent être renforcés**.
- Les chefs du **Département des affaires féminines** et de la planification au sein du **MOFED doivent mener une analyse BSG approfondie dans les Ministères de l'agriculture et du développement rural et de la santé** en vue d'éclairer les actions de plaidoyer. Cette analyse peut être utilisée pour élaborer des états budgétaires selon le genre.

# INDE

*La recherche pays de l'Inde a été menée par Benita Sharma et Aruna Kanchi.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Les **Plans quinquennaux** fournissent l'**orientation générale et le cadre de base** des politiques, programmes, plans et programmes annuels des ministères et départements. Le Onzième Plan quinquennal (2008-2012) comprend un chapitre sur la justice sociale et l'autonomisation des femmes ainsi qu'un chapitre sur le développement des femmes et des enfants. Par ailleurs, chaque domaine a été analysé à partir d'une perspective genre.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

En Inde, l'assistance externe représente 2% du budget fédéral, sous forme de prêts, de dons et d'appui technique au gouvernement – au niveau central et au niveau des Etats – ainsi qu'aux organisations de la société civile. Sur le total de l'aide reçue au cours de la période du Dixième Plan, les infrastructures ont reçu la plus grande part (17,9%) suivies par le social (17,6%), l'énergie (15,4%), le développement urbain (13,2%), la gestion des ressources en eau (5,8%), l'agriculture (5,2%) et la santé (4,3%) qui représentent tous 80% de l'aide. En 2007/08 l'essentiel de l'aide (83%) était acheminée sous forme de prêts. Les principaux organismes prêteurs sont l'Association de développement international (IDA), La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) (plus communément connue sous le nom de Banque Mondiale), la Banque asiatique pour le développement (ADB), le Japon et la Fédération de Russie. Sur le total de l'aide accordée au gouvernement, près de 12% proviennent de bailleurs européens, la plupart du temps sous la forme de dons.

L'assistance de la **Commission Européenne (CE) à l'Inde** couvre le commerce et les investissements, le développement, les droits culturels et humains et le droit d'asile.

La CE apporte un appui financier et technique à des programmes sectoriels gérés par le gouvernement dans la santé et l'éducation ainsi qu'un appui aux politiques de réforme du secteur pro-pauvre en Inde. En 2008/09 l'appui au budget du gouvernement central s'est effectué à travers deux programmes sectoriels – Sarva Shiksha Abhiyan dans l'éducation et la Mission nationale de santé rurale (NRHM) dans la santé. En outre, Les programmes de la CE relatifs au partenariat avec les Etats (SPP) sont opérationnels dans le Chhattisgarh (éducation, santé, environnement et gouvernance) et dans le Rajasthan (fourniture d'eau potable). L'intégration du genre dans la réalisation des priorités d'égalité entre les sexes dans le programme de la CE d'appui au pays (CSP). Par exemple, la délégation de la CE finance des programmes sectoriels qui s'attaquent aux inégalités entre les castes et les sexes dans l'accès aux services sociaux. Par exemple, le programme du secteur de l'éducation vise à réduire le nombre d'enfants non scolarisés, les disparités sociales et entre les sexes dans l'enseignement primaire. Une autre initiative soutenue par la CE est celle de la Mission nationale de santé rurale qui prend en charge les questions de la santé reproductive et infantile et des soins primaires des populations rurales.

Presque la moitié des dons du **DFID accordés** à l'Inde passent à travers le budget du Gouvernement aux Plans parrainés au niveau central (CSS), surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Le reste consiste en un appui budgétaire direct en faveur de la réduction de la pauvreté destiné à quatre Etats cibles – Andhra Pradesh, Madhya Pradesh, Orissa et Bengale Occidental. Le DFID mène une politique de conditionnalité axée sur la réduction de la pauvreté et les droits

humains: les projets sont audités en évaluant les implications liées au genre, à la caste et à la pauvreté. Le DFID dispose de conseillers en égalité entre les sexes comme chefs de file au sein d'une équipe multidisciplinaire et assure le suivi des progrès dans les questions de genre, les mécanismes de responsabilisation dont les indicateurs de genre. Le DFID établit par ailleurs des rapports trimestriels sur les questions de genre: le processus de suivi relate les progrès réalisés dans les questions de genre et les mécanismes de responsabilisation.

### **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

En Inde, il existe **une procédure pour calculer le coût du plan quinquennal, et une autre pour calculer le coût du plan annuel, ce qui constitue ainsi la base du budget annuel**. En termes de calcul du coût du plan quinquennal, les ministères et départements mettent en place un groupe de travail, sous la présidence de leur Secrétaire général, comprenant des représentants des ministères et départements concernés, d'ONG et d'experts. Chaque ministère et département crée par ailleurs un **sous-comité pour le genre et un pour la budgétisation selon le genre** en vue d'analyser les politiques, plans d'action, programmes, projets existants et leur mise en œuvre. Les sous-groupes émettent un ensemble de recommandations qui sont transmises au groupe de travail des ministères respectifs, qui valide ensuite toutes les recommandations, y compris les dépenses financières proposées et soumet ces dernières à la Commission de la planification sous la forme d'un rapport du groupe de travail.

Des comités de pilotage de haut niveau, généralement un par département, analysent les rapports des groupes de travail et émettent **un ensemble de recommandations**. Sur la base de ces recommanda-

tions, les ministères/départements élaborent leurs plans quinquennaux et annuels.

Une série de discussions s'ensuit avec la commission de la planification. Les dépenses finales sont déterminées par la Commission de la planification sur la base de l'appui budgétaire brut pour ce Plan quinquennal/Plan annuel qui est communiqué par le MOF à la Commission de la planification. Durant ce processus, la Commission de la planification est également censée s'assurer que les inégalités sociales et les groupes vulnérables tels que les castes prévues (SC), les tribus prévues (ST) et les femmes ont bien été prises en considération lors de l'élaboration du Plan.

La Commission de la planification soumet un rapport validé contenant les dépenses recommandées pour tous les ministères et départements au **Ministère des finances (MOF)**, qui fait une estimation des ressources disponibles. La Commission de la planification effectue ensuite un exercice d'ajustement et de redistribution des dépenses. Sur la base des instructions de la Commission de la planification, chaque ministère et département répartit les dépenses révisées entre les différentes rubriques de dépenses. Lors de la répartition de la totalité des dépenses, ils veillent à ce que **les questions de genre soient financées de façon appropriée**.

**Pour préparer le plan annuel, la commission de la planification** coordonne un exercice similaire (à une moindre échelle). D'abord, les ministères et départements préparent leurs propositions, évaluent les performances et les exigences de tous leurs projets et programmes et proposent les dépenses. Le document qui présente ces dépenses de façon détaillée est appelé l'état des prévisions budgétaires (SBE) et énumère les dépenses proposées au titre de l'exercice. Par la suite, la Commission de la planification valide tous

les SBE et soumet le document consolidé au MOF pour approbation.

Les allocations ministérielles sont appelées **Prévisions budgétaires pour le Plan annuel**, qui sont ensuite incorporées dans le document budgétaire qui est présenté au Parlement. Avant d'approuver le budget, la Commission parlementaire permanente concernée pour chaque ministère et département discute de ces politiques et programmes, revoit la performance et fait des recommandations, en s'assurant par ailleurs que les questions de genre sont traitées.

Dans le cadre du **processus de suivi**, chaque ministère et département est tenu de préparer un budget de programme et un budget de résultats avant la fin de la moitié de l'exercice, qui présente des informations sur la performance des projets et le lien entre les dépenses financières et les résultats. Les **directives du budget de résultats** exigent de chaque ministère et département de mettre en évidence les sous-objectifs qui indiquent la prise en charge des femmes et des tribus et castes prévues (SC/ST) au titre des différents projets de département, ainsi que les détails du mécanisme de suivi et du système d'information du public qui a été mis en place. En outre, ces directives doivent indiquer, en particulier, si le ministère dispose d'objectifs ou de programmes et projets majeurs en relation avec l'égalité des femmes/entre les sexes et ventiler les données physiques par sexe. Les indicateurs de performance liés aux individus devraient être ventilés par sexe. Le budget de résultats est également présenté au Parlement.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

La budgétisation selon le genre (BG) a été introduite dans le budget central en 2005-06, grâce aux efforts du Ministère de la femme et de l'enfant (MWCD), l'UNIFEM, le PNUD, l'IFES, les groupes de femmes et les experts en genre. Depuis 2005, les

directives budgétaires ont aidé plusieurs ministères sectoriels à identifier deux catégories de dépenses: les allocations aux programmes qui étaient destinées à 100% aux femmes et aux filles; et les allocations aux programmes dans lesquels au moins 30% des fonds étaient destinés aux femmes et aux filles. Ces données ont été compilées dans les états de budget genre qui accompagnent le budget annuel. Lorsque les ressources ont été marquées comme étant 'liées au genre', elles ont été protégées des coupes budgétaires.

Etant donné que certains ministères ont regroupé leurs programmes liés aux questions des femmes et des enfants, les critères et la méthodologie ont été révisés. Ainsi, le budget 2008-09 présente deux états séparés pour les dépenses destinées aux femmes et aux enfants. Les ministères ont également dû effectuer des audits de performance selon le genre de trois au moins et six au plus des plus grands programmes (en termes d'allocations budgétaires) et analyser les questions de genre abordées ainsi que les objectifs physiques/financiers réels du programme et proposer des mesures pour renforcer les réseaux de services.

Cinquante-six cellules BG - budgétisation selon le genre - (sur les 78 ministères/départements) ont ainsi été mises en place dans chaque ministère/département et le Onzième Plan a été gendérisé. Les cellules BG sont le fruit de la collaboration étroite entre le Ministère des finances et le Ministère de la femme et de l'enfant (MWCD). Les réalisations de la BG en Inde sont: Rapport sur la mission de budgétisation de l'égalité entre les sexes; identification d'activités susceptibles d'assurer une mise en œuvre réussie à travers le Cadre stratégique des activités; ateliers de renforcement des capacités; une Charte pour les Cellules BG; élaboration d'un manuel de BG; implication des universitaires dans les initiatives de BG et extension de l'analyse gendérisée aux reve-

nus. Un des points faibles de la BG en Inde réside dans le fait qu'elle reste confinée au budget central, alors que la fourniture des services a lieu au niveau des Etats et des gouvernements locaux.

### **ANALYSE DE LA BSG DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ**

Le secteur de la santé a été choisi comme centre d'intérêt pour la BSG. En termes de résultats pour la santé, les écarts profonds entre les sexes en matière de mortalité et de morbidité renforcent les inconvénients liés à la caste, la classe et au lieu – évidents dans les ratios globaux défavorables et dans les ratios de masculinité chez les enfants. Parmi les autres questions liées au genre, il faut relever les faibles taux de survie, les niveaux élevés de morbidité dus à la malnutrition, la violence conjugale, l'accès limité aux services, la non disponibilité de soutiens de famille féminins, le coût du traitement et le manque d'eau potable saine et d'assainissement.

La politique en matière de santé (Dixième et Onzième Plans) est axée sur la santé reproductive des femmes: l'abaissement de la mortalité maternelle et infantile est le principal objectif de la politique de santé. La planification familiale est principalement axée sur les femmes et les méthodes terminales. La stratégie a abordé les questions de survie de l'enfant, de santé maternelle et de contraception, tout en renforçant les services de vulgarisation et la couverture d'un paquet complet de santé reproductive et infantile (RCH) et en assurant une plus forte implication des hommes. La Mission nationale pour la santé rurale consiste en un plan de mise en œuvre sur une période de sept ans qui met l'accent sur la fourniture de services de nutrition et de soins de santé primaires et de santé reproductive, de meilleurs services d'assainissement et d'approvisionnement en eau dans les zones rurales de 18 Etats aux performances médiocres.

Le système de soins de santé en Inde est l'un des systèmes les plus privatisés au monde avec un secteur de santé publique très limité qui ne contribue qu'au quart de l'ensemble des dépenses de santé. Jusqu'à une date récente, la contribution de l'aide au développement ne représentait que 1% à 3% des dépenses totales du gouvernement dans la santé en Inde et était généralement orientée vers les programmes de lutte contre certaines maladies comme la lèpre, la poliomyélite et la malaria. Le budget de la santé en 2006-07 a augmenté grâce aux contributions aux Programmes nationaux de lutte contre le SIDA et de santé reproductive et infantile. Ce dernier a tenu compte du genre dans ses plans, objectifs et cadre de suivi lors de sa conception et de sa mise en œuvre, de même que la perspective du genre a été intégrée dans la formation des prestataires. Au total, 51% des allocations sont classées comme étant soit spécifiques aux femmes ou pro-femmes en 2008-09.

### **RECOMMANDATIONS**

- **Mise en place d'un mécanisme de suivi et d'audit systématique et exhaustif de la BSG**, incluant des audits obligatoires selon le genre de tous les projets parrainés au niveau central.
- **Création d'une agence permanente par district pour les femmes en vue de suivre tous les projets** destinés aux femmes au niveau des districts et au niveau local, ainsi que mise en place d'un **service Sabha pour les femmes** pour veiller à ce que les femmes participent au suivi de ces projets.
- **Intégration des préoccupations de genre dans le processus budgétaire à travers la participation des femmes et en concevant des programmes ciblant les femmes** dans les budgets locaux.

# MAROC

*La recherche pays sur le Maroc a été menée par Nalini Burn.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Le précédent **Plan de développement économique et social** (2000-2004) fournit le cadre qui fixe les priorités budgétaires. Le Plan était auparavant lié uniquement au budget d'investissement qui est ensuite traduit en budgets annuels suivant le cadre macroéconomique et financier. L'intégration des questions de genre et l'utilisation de l'analyse genre étaient très limitées dans le plan. Le cadre de planification lui-même ne fournit plus de cadre aux interventions budgétaires.

En l'absence d'un plan en l'état actuel, les directives politiques pour les interventions budgétaires se basent sur les discours royaux et l'**Initiative nationale pour le développement humain (INDH)**. Les discours royaux fixent l'orientation et la vision générale ainsi que les objectifs et priorités de la politique gouvernementale. L'INDH a permis de renforcer l'accent sur les politiques de développement humain au Maroc. L'initiative vise à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale, grâce à des activités génératrices de revenus, au renforcement des capacités et à l'amélioration de l'accès aux services et aux infrastructures de base surtout pour les groupes vulnérables. L'INDH n'est pas un cadre politique obligatoire sur lequel les politiques et stratégies sectorielles doivent être fondées. Toutefois, les principaux **bailleurs utilisent l'INDH en vue d'aligner leurs interventions aux priorités nationales.**

**Les stratégies sectorielles** (qui sont une condition préalable à l'appui budgétaire pluriannuel) et les cadres de dépenses sectorielles à moyen terme n'ont été élaborées de façon systématique qu'à partir de 2008.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

Un groupe de bailleurs ayant pour but d'harmoniser l'aide a été créé à la fin de 2003 sous la direction de l'Union Européenne; mais ce groupe n'a pas encore été formalisé.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

L'aide publique au développement (APD) s'est établi à 6% en moyenne du budget national marocain au cours des cinq dernières années et représentait 1,8% du revenu national brut en 2006. L'appui budgétaire général (ABG) représente 31,9% du total de l'APD au Maroc. Les approches sectorielles et l'appui budgétaire existent dans les secteurs de l'éducation, incluant notamment l'alphabétisation, les routes rurales, l'habitat, l'eau, l'assainissement et l'énergie pour les zones rurales. Les cinq principaux bailleurs du Maroc sont la Banque Mondiale, la Commission Européenne (CE), l'Espagne, la France et la Banque Africaine de Développement.

Cinquante pour cent des fonds de la **Commission Européenne (CE)** sont sous forme d'ABG. Le Programme indicatif national au titre de la période 2007-2010 est réparti comme suit: secteurs sociaux (éducation, alphabétisation, santé) (45,7%), secteurs économiques (industrie, formation professionnelle, agriculture, appui à la réforme du secteur énergétique) (36,7%), environnement (7,6%), appui institutionnel (6,1%) et gouvernance (4,3%). L'aide extrabudgétaire de la CE aux ONG dans le cadre des lignes thématiques est estimée à 4% de son aide totale au Maroc. Le cadre stratégique pays de la CE (CSP) et le Programme indicatif national du Maroc ne mettent pas en relief l'égalité entre les sexes parmi les principes et objectifs de l'UE. Les questions de genre

sont traitées comme une question transversale et soulignées dans les cinq autres sections analytiques du CSP. Cependant, les priorités et objectifs stratégiques ne mentionnent pas le genre.

Quatorze pour cent des fonds de **l'Espagne** sont sous forme d'ABG. En 2006, 50% de l'aide de l'Espagne sont allés aux services sociaux de base et à l'infrastructure, et 24% aux services et infrastructures économiques qui ne ciblent nullement les femmes et le développement. L'aide aux ONG représente une part significative des flux de l'aide totale de l'Espagne, 36% de l'aide étant affectés aux actions mises en œuvre par les ONG. La stratégie pays de l'Espagne a identifié quatre domaines prioritaires d'appui: besoins sociaux de base, gouvernance démocratique, développement économique et genre et développement. L'action genre est mise en œuvre sous la forme de projets tout particulièrement par des ONG espagnoles et marocaines.

## **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

Le processus de budgétisation au Maroc commence lorsque la Direction des études et des prévisions financières (DEPF) du Ministère des finances prépare le cadre macroéconomique et projette, avec la Direction du Trésor et des finances extérieures, les prévisions des revenus. Le projet de loi de finances est ensuite préparé sur la base de ces grandes lignes, puis il est présenté au Conseil de gouvernement et ensuite au Conseil des ministres. Le discours annuel du Premier Ministre portant sur les objectifs économiques et financiers de l'Etat se base sur ce projet de budget. La Direction du budget détermine ensuite les niveaux globaux des dépenses, prépare et soumet la **lettre d'orientation du budget** en vue de la préparation du projet de la loi de finances qui est signé et diffusé par le Premier Ministre. Depuis 2007, la lettre d'orienta-

tion **demande aux ministères sectoriels d'inclure une dimension genre** dans l'élaboration de leurs programmes ou missions, objectifs et indicateurs de performance. Le projet de lettre d'orientation est envoyé aux membres du gouvernement pour approbation par consensus.

De façon simultanée, la direction du Budget prépare une **lettre de cadrage** qui est adressée à tous les ministères. Celle-ci fixe les plafonds des dépenses pour chaque catégorie de dépenses importantes, les rémunérations du personnel et d'autres rubriques de dépenses de fonctionnement. Les ministères de tutelle ou techniques préparent ensuite leurs propositions budgétaires à soumettre à la Direction du Budget. Le projet de budget est examiné en vue de vérifier sa conformité avec la lettre d'orientation et les dispositions énoncées dans les grandes lignes du budget au sein des commissions budgétaires et des auditions avec chaque ministère, impliquant essentiellement les départements du budget des ministères respectifs. Après ce processus, la Direction du Budget prépare le budget et l'ensemble du projet de loi de finances. Ces documents sont alors présentés au Conseil de Gouvernement suivi du Conseil des Ministres. L'étude **n'a pas pu révéler si les Points focaux genre sont impliqués** à quelque niveau que ce soit de ce processus en tant que norme.

La réforme visant à introduire **la budgétisation fondée sur la performance** s'est accompagnée de la réforme de l'administration publique, financée par une série de prêts et des dons destinés à la réforme de l'administration publique financés par des bailleurs (PARP). Le PARP est basé sur le cofinancement à travers l'appui budgétaire. Il dispose d'une matrice commune de résultats et d'un cadre d'indicateurs, et réalise des missions conjointes de formulation et de suivi. L'objet principal des

réformes réside dans l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs de performance au niveau d'un programme/d'une mission, établissant des contrats de performance entre les ministères centraux et leurs services extérieurs, un partenariat entre l'Etat et le secteur des ONG. Il existe actuellement 32 départements qui représentent trois-quarts du budget d'investissement, qui développent des objectifs et indicateurs de performance. Cependant, à ce stade, les indicateurs de performance sont essentiellement des indicateurs d'input et de processus.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

L'UNIFEM appuie le travail de BSGB au Maroc depuis 2001. La première phase du programme de BSG, menée par la Direction du Budget (DB) du Ministère de l'économie et des finances (MEF), était axée sur le renforcement des capacités et le développement d'instruments et de méthodologies de BSG. La DB a ainsi élaboré et diffusé un Manuel sur la budgétisation fondée sur les résultats qui intègre une approche sensible au genre et un Guide destiné aux Parlementaires et aux ONG. Un des principaux résultats de la première phase réside dans le fait que la BSG a été considérée comme l'un des piliers de la réforme budgétaire.

Dans la seconde phase du programme, deux autres directions du MEF ont rejoint cet effort. En effet, durant la deuxième phase, la Direction des études et des prévisions financières (DEPF) et le Secrétariat du Programme BSG ont introduit le Rapport Genre comme instrument de promotion d'une culture de l'évaluation des politiques. Actuellement, 21 départements sont impliqués dans la préparation du rapport. Le rapport examine comment les budgets des ministères sont alignés aux politiques et stratégies. Il fournit une analyse sectorielle selon le genre et des

informations sur les dépenses liées au genre dans chaque secteur, en évaluant jusqu'à quel point les questions d'égalité des sexes sont prises en charge par les dépenses publiques. Depuis 2007, le rapport est devenu un document d'information budgétaire présenté au Parlement en tant que tel plutôt que sous forme d'annexe au Rapport économique et financier. Dans le cadre de l'initiative BSG, la DEPF réalise également des études liées au genre telles que l'étude portant sur l'estimation des coûts de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et une enquête sur la mise en place d'un dispositif de suivi communautaire sensible au genre (Community-Based Monitoring System) dans deux communes.

Depuis 2006, la Lettre d'Orientation du Premier Ministre, élaborée par la Direction du Budget (DB) du MEF, appelle les départements sectoriels à inclure une démarche genre dans la préparation de leurs programmes ou missions, indicateurs d'objectifs et de performance. La DB travaille avec cinq départements pilotes (alphabétisation, éducation non formelle, santé, emploi et finances) en vue d'appliquer ces instructions en revoyant, par exemple, les programmes spécifiques afin de les rendre plus sensibles au genre et à la pauvreté et mieux orientés vers les inégalités et mettre au point des indicateurs sensibles au genre.

Le programme de BSG met l'accent sur la compilation, le partage des données ventilées selon le sexe obtenues à partir d'un éventail de sources d'informations, appuie leur utilisation en vue d'effectuer et d'explorer des analyses selon le genre. Le rapport genre annuel a donné une visibilité à la BSG et a commencé à assurer une certaine responsabilisation à l'égard des questions de genre dans le processus budgétaire. Dans le cadre du travail sur la BSG, les responsables ont appris

à appliquer la budgétisation fondée sur les résultats et à s'intéresser en même temps aux questions d'équité dans les dépenses publiques.

### **ANALYSE BSG DU SECTEUR DE L'ALPHABÉTISATION**

Les femmes et les filles des zones rurales présentent les taux d'analphabétisme les plus élevés en comparaison avec les hommes et les femmes des zones urbaines; ces taux augmentent avec l'âge. Les inégalités entre les sexes sont un facteur déterminant de l'analphabétisme, car les femmes invoquent l'opposition des membres de la famille à leur fréquentation des classes d'alphabétisation plus fréquemment que chez les hommes.

Le faible taux d'analphabétisme est l'une des raisons du mauvais classement du Maroc dans l'IDH.

Les femmes constituent la majorité (80%) des bénéficiaires des programmes d'alphabétisation. Les données disponibles indiquent que si l'analphabétisme est un phénomène rural de façon prédominante, les programmes d'alphabétisation touchent davantage des bénéficiaires urbains que ruraux. Le manque de centres de proximité où sont délivrés les cours d'alphabétisation ainsi que les horaires inadéquats représentent un véritable défi pour l'accès à ces cours d'alphabétisation dans les zones rurales.

La CE est le principal bailleur du secteur; l'appui budgétaire de la CE à ce secteur représente 12% du financement total du secteur pour la période 2008-2011. Selon les projections sectorielles du CDMT, en 2009, les interventions d'alphabétisation ne recevront que 1/1000 des dépenses et emprunts nets de l'Etat. La réduction du taux net d'analphabétisme est l'un des indicateurs de performance pour l'emprunt d'appui au budget.

### **RECOMMANDATIONS**

- **Les bailleurs devraient aussi harmoniser leurs activités et leur appui à l'égalité entre les sexes.** Les principaux ministères centraux et les experts en genre devraient participer au groupe d'harmonisation des bailleurs.
- Une revue des **stratégies sectorielles devrait être effectuée en utilisant une approche BSG.** Les indicateurs de performance sensibles au genre devraient être identifiés, tant que l'appui budgétaire dépend des indicateurs de performance.
- Les stratégies sectorielles doivent refléter **les priorités identifiées par les régions/provinces/communes.** Ceci est largement envisagé pour l'éducation, l'alphabétisation et la santé. Les secteurs doivent également tenir compte du fait que pour aborder certains problèmes, il faut des solutions intersectorielles.
- L'Institut des finances publiques, qui est en fait un SEGMA (Service de l'Etat géré de manière autonome) du Ministère des finances, doit être développé, **en intégrant les instruments et les approches de BSG** dans la formation continue des agents publics.

# MOZAMBIQUE

*La recherche pays du Mozambique a été menée par Dr. Nathalie Holvoet et Liesbeth Ingberg.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Le Mozambique dispose de deux **documents de politiques à moyen terme**, le **PARPA**, le **CSRP du Mozambique**, et le **Plan quinquennal du gouvernement (PQG)**. Alors que le PQG couvre tous les secteurs et est approuvé par le Parlement après le début de chaque législature, le PARPA ne couvre que les secteurs prioritaires et est généralement considéré comme la base de la coopération entre le gouvernement et les bailleurs. Une analyse genre du PARPA I a abouti à la conclusion que l'intégration du genre, en termes aussi bien de contenu que de processus, était minime et avait grandement besoin d'être renforcée. Grâce aux efforts des acteurs de genre, la sensibilité au genre du PARPA II s'est améliorée aussi bien en ce qui concerne le contenu que le processus.

Le PARPA et le PQG ont été opérationnalisés dans le **Plan économique et social (PES)** annuel. Le principal instrument de planification dans la préparation du budget est le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) qui fournit des projections triennales des allocations sectorielles. Le CDMT est opérationnalisé à travers le **Budget d'Etat (BE)**.

Les **19 bailleurs qui fournissent un appui budgétaire général (GBS) au Mozambique ont signé un protocole d'accord (MoU)** avec le Gouvernement qui fixe les conditions de l'appui budgétaire accordé par les bailleurs, en vue d'assister le Gouvernement du Mozambique dans la mise en œuvre du PARPA. Un nouveau protocole d'accord est en cours de préparation et devrait être signé d'ici avril 2009. Le **PAF du protocole d'accord sur la BSG de 2007-2008**, à travers lequel la performance du Gouvernement du Mozambique est évaluée annuellement au cours de la revue

conjointe inclut une série d'indicateurs et d'objectifs pris de la matrice du PARPA, ainsi qu'un **indicateur genre**: 'PES/OE (Plan économique et social/Budget d'Etat) et BdPES (Rapport de mise en œuvre du PES) reflètent des actions, des budgets et des progrès dans le genre'.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

Les bailleurs et le gouvernement ont mis en place des **mécanismes conjoints de coordination pour le processus de revue conjointe**. Il existe actuellement 29 groupes de travail, chacun axé sur un secteur ou thème spécifique. Un groupe de coordination genre existe également (avec la représentation du gouvernement, des bailleurs et de la société civile).

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

Le Mozambique a reçu 1,4 milliard de dollars US au titre de l'aide publique au développement (APD) en 2007, soit une hausse de 14,8% en comparaison avec 2005. En 2005 l'APD représentait 19,4% du PIB du Mozambique. L'APD qui passe par le budget d'Etat représentait environ 50% du budget en 2006. En 2007, 23 % de l'APD étaient hors budget, incluant l'appui aux organisations de la société civile. La plus grande partie de l'APD est encore acheminée à travers des projets (43,9%), suivie de l'ABG (30,8%). Dix-neuf bailleurs fournissent un appui budgétaire au Mozambique. La Banque Mondiale était le plus grand bailleur en 2007, la CE étant le deuxième plus grand bailleur et la Suède le cinquième.

En 2007, 31,4% de l'APD de la **CE** au Mozambique étaient sous forme d'ABG. Le document stratégique pays de la **CE** et le Programme indicatif national au titre de la période 2008-2013 (CSP) cite le genre comme l'une des quatre questions

transversales. La CE ne transfère pas et n'affecte pas de fonds au genre de façon spécifique; les allocations ne sont pas non plus spécifiquement inscrites ou cataloguées en fonction du genre. Néanmoins, les indicateurs de genre sont inclus dans les indicateurs du PAF utilisés dans la tranche variable de la CE pour l'ABG. Les progrès sur les indicateurs déterminent quelle part de la tranche variable sera décaissée. La moitié de la tranche variable est évaluée sur la base de huit indicateurs, dont quatre sont des indicateurs de produits pour les femmes/filles pour l'éducation et la santé.

En 2007, 43,8% du total de l'APD de la **Sida-Suède** au Mozambique étaient sous forme d'ABG. Dans sa stratégie pour le Mozambique, les objectifs stratégiques dans les sections de la culture, le développement rural, les infrastructures et l'éducation font référence à l'égalité entre les sexes. La stratégie souligne que les questions d'égalité entre les sexes doivent être un facteur majeur dans toute coopération au développement étant donné la vulnérabilité des femmes et leur importance dans la réduction de la pauvreté. Les groupes cibles devraient être ventilés selon le genre et l'âge pendant la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et des projets. Deux des neuf points d'entrée pour les interventions en matière de politique genre de la Sida font référence à l'appui budgétaire ou sectoriel: l'analyse genre des budgets, surtout dans les discussions sur le cadre des dépenses à moyen terme, et la participation des agents chargés du genre dans la coordination des bailleurs sont mises en relief. Pourtant, il est suggéré que l'agence n'a pas introduit de perspective genre dans l'ABG au Mozambique. La Suède ne transfère pas et n'affecte pas de fonds spécifiquement au 'genre'. Elle apporte toutefois son appui au Fórum Mulher, une organisation nationale de coordination des associations de la société civile qui se

consacrent aux droits femmes et à leur autonomisation économique et politique. L'égalité entre les sexes est aussi l'un des critères pris en considération lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur l'allocation des ressources aux organisations de la société civile en général.

## **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

La stratégie de développement et le processus budgétaire du Mozambique sont de plus en plus connectés. Cependant, l'existence de deux documents distincts qui déclinent de façon détaillée la politique budgétaire et les objectifs du programme (PES) de façon séparée rend difficile l'établissement d'un lien direct entre les objectifs du PARPA avec les plans et priorités de dépenses annuelles. Une autre limite réside dans le système de classification budgétaire existant qui ne permet pas de clarifier les liens à établir entre les données relatives aux dépenses et les moyens et les résultats.

Le GoM a introduit la budgétisation fondée sur les programmes dans trois des programmes des secteurs de l'éducation (éducation de base), de l'agriculture (sécurité alimentaire) et des travaux publics (ponts) en 2008, avec l'intention d'introduire la budgétisation fondée sur les programmes dans tous les secteurs en 2009.

Les progrès et l'exécution du Plan économique et social (PES) et du budget font l'objet de suivi dans le rapport de mise en œuvre du PES (Balanco do PES, BdPES) et le rapport trimestriel sur l'exécution du budget (Relatório de Execução Orçamental, REO) respectivement. Le BdPES et le REO constituent les principales données des revues annuelles et semestrielles conjointes et de l'Observatoire du développement (pauvreté).

Les performances du GoM sont suivies par les bailleurs dans le processus de revue

conjointe. Il existe actuellement 29 groupes de travail, dont un sur le genre, qui préparent les revues de leurs domaines respectifs. Le Forum Muhler est impliqué dans le groupe de travail genre et essaie également de soulever les questions de genre dans d'autres groupes de travail. Les revues conjointes sont liées aux autres processus de dialogue, dont l'Observatoire de la pauvreté. L'Observatoire de la pauvreté est un forum consultatif annuel pour le suivi des objectifs, des cibles et des actions qui sont particulièrement affectés aux secteurs public et privé dans le cadre du PARPA. L'Observatoire de la pauvreté (qui a récemment été renommé Observatoire du développement) est actuellement beaucoup plus un événement qu'un mécanisme de suivi et évaluation efficace et efficient. Au temps du premier Observatoire de la pauvreté, les organisations de la société civile avaient décidé de créer le secrétariat du G20, un secrétariat pour la participation de la société civile. Le Forum Muhler est un participant actif, bien que peu d'organisations féminines soient impliquées dans ce groupe.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

La première phase du programme de BSG de l'UNIFEM (février 2003 - mai 2005) – soutenue par le Gouvernement belge – vise essentiellement à sensibiliser autour de la BSG et renforcer les capacités. L'initiative a renforcé les capacités de lobbying et de plaidoyer et a constitué un noyau de formateurs en BSG au Mozambique. La seconde phase du programme (juin 2005 - février 2008) vise à intégrer plus directement une dimension genre dans les processus nationaux politiques de planification et de budgétisation. Le programme met l'accent sur des questions thématiques telles, la 'Violence à l'égard des femmes' (VEF), en collaboration avec le Ministère de l'intérieur (MINT), le 'VIH/SIDA' et la 'santé maternelle', en collaboration avec le Ministère de la santé (MISAU). Le programme s'est

également fortement engagé à travers des documents et processus nationaux, tels que les processus liés au PARPA.

Le programme de BSG a réussi à intégrer une dimension genre dans les directives d'orientation du budget national pour l'élaboration du PES de 2008. Dans le but d'opérationnaliser ces directives, deux techniciens du Ministère de la planification (MPD) et du Ministère des finances (MF) apportent actuellement des conseils techniques et un soutien aux unités genre et au personnel chargé de la planification et de la budgétisation du MISAU et du MINT. Un groupe de facilitateurs en BSG au sein du gouvernement – des techniciens du MPD, du MF et du Ministère de la femme et de l'action sociale (MMAS) ont également été créés. Au niveau sectoriel, le MISAU a mis en place un programme national pour améliorer les services de santé maternelle. Un projet de stratégie de l'égalité hommes-femmes dans le secteur de la santé a récemment été finalisé et diffusé auprès des différents protagonistes pour solliciter leurs avis. Au MINT, une stratégie genre et un plan pour l'unité genre ont été formulés. Par ailleurs, un programme spécifique de lutte contre la violence à l'égard des femmes a été créé avec une ligne budgétaire de 30.000 dollars US, dont des fonds du PNUD, du FNUAP et de la coopération irlandaise. Jusqu'ici le programme de BSG n'a pas particulièrement ciblé ni ne s'est engagé avec les groupes de travail qui sont essentiels dans le contexte des discussions liées à l'ABG.

Les acteurs nationaux mozambicains, notamment ceux du MPD et du MF, ont très clairement adopté un rôle de leadership en BSG. La participation du Ministère de la femme et de l'action sociale (MMAS) dans les discussions sur le budget est actuellement en cours de discussion. Quelques ministères de tutelle envisagent eux aussi de préparer des états budgétaires selon le genre.

## ANALYSE BSG DU SECTEUR DE LA SANTÉ

L'étude pays a choisi le secteur de la santé comme objet central de l'analyse BSG. Il existe un grave 'préjudice maternel' dans les priorités de 'genre' sélectionnées au sein du secteur, l'accent étant mis sur la mortalité maternelle et le VIH/SIDA chez les femmes enceintes et celles en âge de procréer dans les principaux documents politiques du secteur de la santé. Même si tous les documents politiques comprennent des chapitres ou paragraphes spécifiques au genre, le genre n'est pas systématiquement intégré dans la totalité des documents. Par ailleurs, les stratégies et activités décrites dans les sections sur le genre ne sont pas traduites en indicateurs et objectifs, ou incluses dans la liste des priorités de la santé.

On estime les dépenses prévues en matière de santé dans le budget de l'Etat au titre de 2008 à 12,1% du total des dépenses publiques prévues. Le financement extérieur devient de plus en plus prédominant (de 46% en 2005 à 62% en 2008) dans budget public de la santé. Les ressources externes sont essentiellement décaissées à travers le Fonds commun d'appui au secteur de la santé (PROSAUDE) qui a été mis en place en novembre 2003. Pour l'année 2007, on estime qu'environ 28% du total des ressources disponibles destinées au secteur de la santé sont hors budget

Le budget alloué aux priorités liées au 'genre' (y compris celles liées à la santé maternelle ainsi que celles identifiées dans les sections sur le genre) est extrêmement faible (moins de 1% du total des dépenses de santé en 2007). Les ressources allouées aux activités identifiées dans les secteurs sur le genre sont négligeables et entièrement financées à travers le PROSAUDE.

Les données disponibles au Ministère de la santé (MISAU) ne permettent pas enco-

re d'analyser systématiquement jusqu'à quel degré les hommes et les femmes bénéficient des dépenses générales de santé. Les informations relatives à l'usage des services de santé sont généralement faibles et les données ne sont pas ventilées selon le sexe.

## RECOMMANDATIONS

- Le programme BSG devrait rechercher les moyens de **collaborer avec des groupes de travail cruciaux dans le contexte des discussions liées à l'ABG**, tels que le Groupe de travail des économistes, le Groupe d'analyse budgétaire et les Systèmes d'analyse et de suivi de la pauvreté. Les revues annuelles et semestrielles sont l'occasion idéale pour effectuer une revue genre de toutes les politiques sectorielles. Des exercices d'observation, de suivi et d'évaluation sont susceptibles d'être de bonnes opportunités de collaboration.
- Il est important d'inclure **les priorités et activités de genre dans les matrices d'indicateurs/d'objectifs**. Il est nécessaire d'observer de la prudence lors du passage aux agrégats car ceux-ci ont tendance à dissimuler les politiques d'exclusion et les effets différentiels sur le terrain.
- Les pleines potentialités des instruments et approches de la BSG doivent être exploitées, notamment dans les **discussions sur la gestion des finances publiques, le renforcement des capacités ou l'assistance technique, les allocations budgétaires et les processus de suivi et évaluation**.
- Les bailleurs (tels que la CE) qui ont déjà élaboré des directives générales en matière de genre doivent investir dans l'adaptation de ces directives au contexte spécifique du pays.

# NEPAL

*La recherche sur le Népal a été menée par Dr. Meena Acharya.*

## **CADRES POLITIQUES NATIONAUX**

Le **CSRP du Népal, le Dixième Plan/CSRP (2002-2007) et le Plan intermédiaire triennal en cours (TYIM 2007-2010)** constituent le cadre de développement à moyen terme pour le Népal. Les plans visent à accélérer le taux de croissance du Népal et s'attaquer aux discriminations. L'égalité entre les sexes et l'inclusion du genre est l'un des quatre piliers stratégiques du CSRP aux côtés de la croissance générale, le développement des secteurs sociaux et des infrastructures rurales et la bonne gouvernance.

Tous les **partenaires du développement au Népal utilisent le CSRP et le TYIP comme bases de leur coopération au développement.** Les partenaires du développement et le Gouvernement travaillent dans le cadre d'un Cadre de politique macroéconomique convenu de façon collective, de plans de développement périodiques, de politiques gouvernementales d'assistance externe et de plans d'assistance pays (CAP) des partenaires du développement.

## **MÉCANISMES DE COORDINATION**

Le Népal dispose de plusieurs **mécanismes de coordination et d'harmonisation** au niveau du gouvernement et des bailleurs. Le Forum du développement du Népal, dans lequel participent le gouvernement et les bailleurs, se réunit tous les deux ans en vue d'examiner les progrès et discuter des politiques et programmes gouvernementaux. Les bailleurs expriment des engagements explicites pour des périodes spécifiques au sein de ce Forum, lesquels engagements sont également reflétés dans le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Les représentants des ONG et les experts sont invités aux réunions de consultations préalables où

les projets de documents politiques sont discutés. Jusqu'en 2007, il n'y avait pas de condition formelle pour inviter les organisations féminines ou les défenseurs du genre à ces réunions.

Les réunions de revues prébudgétaires, postbudgétaires et à mi-parcours du budget entre le gouvernement et les bailleurs, les réunions sectorielles, les approches sectorielles et les Conseils conjoints de gestion des secteurs et sous-secteurs (JMB) fournissent d'autres mécanismes de planification coordonnée et harmonisée, de mise en œuvre et de suivi conjoint.

## **ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE**

Au Népal, l'APD, y compris les prêts et les dons, représente environ 20-25 % des dépenses budgétaires totales et 55 % et 60 % du budget de développement; un peu plus de 60 % de l'assistance est accordée sous forme de dons. Aucun appui budgétaire n'a été prévu en 2007/08; l'appui budgétaire à la 10ème période du Plan provient essentiellement de la Banque Mondiale et du FMI pour soutenir le CSRP. En 2007/08 environ 27 % des estimations de l'APD étaient destinées à l'appui sectoriel pour la santé et l'éducation, 22 % pour les programmes et 38 % pour les projets. L'IDA/Banque Mondiale et la BAD ont à eux tous fourni environ 40 pour cent de l'ensemble de l'aide, le Japon et l'Inde à eux deux représentent 14 pour cent, le Royaume Uni, l'Allemagne et le Danemark ont contribué avec 15-18 pour cent et la CE 0,2-0,3 pour cent.

La **Commission Européenne (CE)** envisage d'investir, entre 2007-2010, environ 60 millions euros dans les trois secteurs, l'éducation (60 pour cent), la stabilité et la consolidation de la paix (37 pour cent)

et la facilitation du commerce (3 pour cent). La CE a alloué un total de 21 millions d'euros au secteur non-gouvernemental entre 2003 et 2007, dont seuls 3,7 pour cent ont été alloués directement aux programmes des femmes et seul 1.4 pour cent à peu près aux ONG féminines. Plusieurs programmes financés par la CE aussi bien dans les secteurs gouvernemental que non-gouvernemental étaient sensibles au genre dans leur conception, par exemple le WFP s'est chargé de la gestion de travaux rémunérés en vivres et des activités de soins du Népal.

Les objectifs centraux des documents sur la stratégie pays (CSP) de la CE au Népal sont la réduction de la pauvreté, la durabilité et l'équité. Sa politique de développement met l'accent sur l'établissement de liens entre le commerce et le développement à travers (a) le renforcement des capacités institutionnelles (bonne gouvernance, Etat de droit et mise en œuvre des politiques macroéconomiques), (b) l'intégration et la coopération régionales, et (c) les transports, la sécurité alimentaire et le développement durable. Le genre est une question transversale dans l'assistance au développement. Pourtant, les efforts de la CE elle-même visant à intégrer une dimension genre dans ses activités d'investissement sont restés limités, aussi bien en termes de suivi que d'évaluation des projets.

En 2007/08 le **DFID** a alloué ses fonds (par ordre décroissant) à la santé, aux routes/infrastructures, à l'éducation, à la paix, aux forêts et à l'agriculture, aux services sociaux, à la gouvernance, et aux secteurs de l'eau et de l'assainissement. Quarante-cinq pour cent des fonds ont été alloués à travers le budget du gouvernement central et le reste à travers des programmes mis en œuvre par des ONG et des ONG internationales. Le DFID a également appuyé le fonds commun destiné aux secteurs

de l'éducation et de la santé qui soutient les programmes gouvernementaux chargés de fournir des services de base. Plusieurs de ces programmes ont ciblé des interventions destinées aux filles et aux femmes. Un tiers des fonds du DFID destinés au Programme de renforcement des capacités de l'Etat (Enabling the State Program) et à la gestion du Fonds d'inclusion et d'appui aux droits et à la démocratie destiné à des ONG a été alloué à des ONG féminines. Le CAP intérimaire du DFID (novembre 2007- avril 2009) met l'accent sur la consolidation de la paix et l'établissement des bases d'un développement inclusif, en appuyant l'application des accords de paix, la fourniture des services de santé et d'éducation, l'inclusion des groupes sous-représentés dans les structures politiques et de gouvernance, et en améliorant les opportunités économiques des pauvres, femmes comprises. Le DFID a essayé de gendériser toutes ses politiques, ses plans, ses stratégies, ses programmes et son système de suivi.

## **PROCESSUS E PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

Au Népal, le budget se compose de deux parties, l'une est destinée aux programmes et projets gérés par les ministères, et l'autre est consacrée aux dons aux institutions autonomes locales. Ces dons sont acheminés à travers le Ministère du développement local (MLD) qui leur applique des procédures séparées en matière de dépenses et de système de contrôle.

La Commission nationale de planification (NPC) et le Ministère des finances (MOF) ont élaboré ensemble les **Directives de préparation du budget** pour le budget du gouvernement central. Par ailleurs, la NPC émet des directives et des circulaires chaque année à l'adresse des ministères et aux Comités de développement des districts (DDC). Toutes ces directives visent à lier les processus annuels de programma-

tion et de budgétisation aux objectifs des plans périodiques, des OMD et du CDMT.

Les **directives de BSG** sont un ensemble de directives qui précisent que chaque activité d'une ligne budgétaire dans les 13 secteurs doit être notée suivant les indicateurs qui prennent en considération différents aspects de sensibilité au genre (participation, renforcement des capacités, partage des bénéfices, augmentation de l'accès aux opportunités d'emploi et de revenus et réduction de la charge de travail des femmes). Sur la base de ces notes, les activités sont alors classées comme étant "directement sensibles au genre", "indirectement sensibles au genre" ou "neutres du point de vue du genre".

Pour guider la mise en œuvre du budget, le gouvernement emploie un **formulaire qui doit préciser la vision, la mission et les objectifs** et des programmes de travail annuels reliant les activités et les dépenses aux résultats attendus. Le Comité des ressources (MOF et NPC) fournit les plafonds budgétaires aux ministères pour l'exercice fiscal suivant au milieu de l'année en cours. Les ministères préparent leurs budgets, tout en impliquant également les institutions autonomes locales et les agences responsables jusqu'au niveau du village/de la communauté.

Le Ministère des finances (MOF) tient des **réunions consultatives avec les bailleurs et les chefs des agences d'aide étrangère**. Bien que les organisations de femmes n'aient pas été formellement impliquées dans ces processus de consultation auparavant, elles ont été invitées à une consultation prébudgétaire le 4 juillet 2008 au siège du MOF. Un comité de budget sensible au genre (GRBC) a été institué au cours de l'exercice 2005/06 qui se charge d'inviter les groupes d'intérêts de femmes – un large éventail de protagonistes des secteurs gouvernementaux

et non-gouvernementaux – à des consultations prébudgétaires. Le document de budget final est adopté par le gouvernement et présenté ensuite au Parlement pour discussion et approbation.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

Le MOF a introduit la budgétisation sensible au genre (BSG) à partir de l'exercice 2005/6 avec l'aide de l'UNIFEM ainsi que d'autres instruments de gestion financière. Un Comité du budget sensible au genre (GRBC), coordonné par le Chef de division/Secrétaire associé de la Division des programmes et du budget du Ministère des finances, a été mis en place sous l'autorité du Ministère des finances (Décision GON, 2062-5). L'UNIFEM/Népal, le Ministère des questions de la femme, des enfants et du bien-être, le Ministère de développement local et la Commission nationale de planification sont des membres permanents du GRBC. Une nouvelle nomenclature budgétaire a été introduite pour 13 ministères. Les directives de BSG stipulent que chaque activité d'une ligne budgétaire proposée dans les 13 secteurs où la BSG est applicable, doit être notée suivant des indicateurs qui tiennent compte de différents aspects de la sensibilité au genre (participation, renforcement des capacités, partage des bénéfices, amélioration de l'accès aux opportunités d'emploi et aux revenus et réduction de la charge de travail des femmes). Selon les estimations budgétaires de l'exercice 2007/8, environ 11 % du budget total ont été classés comme bénéficiant directement aux femmes, environ 14 % comme bénéficiant indirectement aux femmes et 55 % du budget comme étant neutres du point de vue du genre. Dans les estimations budgétaires de l'exercice 2008/9, 14 % du budget total ont été classés comme directement bénéficiant aux femmes, 35 % comme bénéficiant indirectement aux femmes et 51 % comme étant neutres du point de vue du genre.

En résultat du travail de BSG, un GRBC permanent et un début d'évaluation genre régulière dans le cadre du système de gestion financière annuelle ont été institués. Des évaluations annuelles des progrès, un suivi et des indicateurs de performance pour évaluer les progrès vers l'égalité entre les sexes ont également été introduits. Les études économiques annuelles, les études budgétaires annuelles, les réunions de revues budgétaires et les systèmes budgétaires des ministères concernés ont également commencé à incorporer des informations liées au genre. La sensibilisation et la création de capacités dans les agences chargées de l'exécution constituent autant d'autres résultats positifs.

### **ANALYSE GENDRE DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION**

Le secteur de l'éducation a été choisi comme axe de l'analyse BSG. Les disparités en matière d'accès à l'éducation sont encore très répandues au Népal: les filles issues de groupes pauvres défavorisés et des intouchables sont particulièrement vulnérables. Une des principales politiques prioritaires consiste dans la fourniture de services éducatifs qui incluent les filles et d'autres groupes défavorisés; en conséquence, le Plan triennal intérimaire s'engage à fournir un enseignement gratuit et obligatoire. Le programme Education Pour Tous (EFA) 2004–2009 porte sur le développement des programmes scolaires, l'enseignement primaire et l'éducation non formelle. Les niveaux d'enseignement intermédiaire et secondaire sont appuyés par le Programme d'appui à l'enseignement secondaire (SESP) (2003-2008).

Le programme EFA vise à atteindre 100 pour cent d'inscriptions d'ici 2015 en s'attaquant au problème de l'accès inégal et des inefficiences à l'école; l'élimination des disparités entre les sexes et sociales est également l'un des objectifs clés.

Le nombre de bourses, particulièrement celles destinées aux filles, a été augmenté: en 2005, les filles représentaient 50 pour cent des bénéficiaires de bourses. D'autres interventions consistent en des aides financières pour l'acquisition d'uniformes, la distribution d'huile alimentaire aux parents, les repas de midi et des manuels scolaires gratuits. Par ailleurs, les filles et les intouchables ont reçu des bourses pour la formation préalable des enseignants, et les écoles ont reçu des primes pour le recrutement de femmes enseignantes et d'enseignants parmi les intouchables. Le SESP a également tenté de promouvoir un enseignement public de qualité, réduire les inégalités sociales (parmi les filles et les groupes défavorisés) et les disparités régionales.

Au cours de l'exercice 2007/08, seul le programme Education pour tous (EFA) était géré et financé dans le cadre de la modalité de l'approche sectorielle. Les niveaux d'enseignement intermédiaire et secondaire étaient appuyés dans le cadre du Programme d'appui à l'enseignement secondaire (SESP) (2003-2008), qui était en train d'élaborer une approche sectorielle. Les allocations budgétaires destinées au programme EFA en faveur d'un enseignement inclusif et de l'élimination des disparités entre les sexes ont connu une baisse, par contre les allocations destinées au Programme de sensibilisation autour de l'école et le Programme pour le développement des jeunes enfants ont été augmentées.

Ces interventions ont contribué à augmenter les inscriptions des filles et des enfants des groupes marginalisés de manière substantielle. Toutefois, la fréquentation des écoles et l'achèvement du cursus par les enfants des ménages pauvres accusent encore du retard. Le pourcentage de filles/femmes baisse au fur et à mesure que l'on grimpe dans les

niveaux supérieurs d'enseignement, mais jusqu'ici, les programmes n'ont accordé aucune attention aux questions de genre à ces niveaux.

## RECOMMANDATIONS

- La BSG doit être plus **systematiquement appliquée tout en suscitant l'appropriation dans tous les ministères**, départements, bureaux de districts/villages et institutions autonomes.
- **Le système de notation devrait être révisé pour le rendre plus adapté aux objectifs, cibles et interventions institutionnels** des ministères et intégré dans le système de gestion et de suivi réguliers et trimestriels des dépenses.
- **Le Comité de budget sensible au genre (GRBC) devrait inclure la représentation des différents groupes de la société et des experts en genre.**
- **Les mécanismes et indicateurs de suivi qualitatif doivent être incorporés pour que les changements qualitatifs générés par la BSG dans la vie des femmes puissent être mesurés et documentés.**

# OUGANDA

*La recherche sur l'Ouganda a été menée par Nite Tarzan.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

Le **Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté** (2004/5-2007/8) (PEAP) est le CSRP de l'Ouganda et représente le cadre politique global d'orientation de la planification nationale et d'allocation des ressources à moyen et long terme. Le PEAP identifie les inégalités hommes-femmes comme étant l'un des défis de l'éradication de la pauvreté et exhorte les secteurs respectifs à intégrer le genre de façon appropriée dans leurs priorités en matière de dépenses. Le PEAP a expiré en 2008 et sera remplacé par un plan de développement national (NDP). La préparation du NDP n'est pas aussi participative que l'élaboration du PEAP. On craint que le processus ne soit pas bâti sur les bonnes pratiques d'intégration du genre utilisées au cours de la mise en œuvre du PEAP.

La **Stratégie d'assistance conjointe de l'Ouganda** (UJAS) (2005–2009) constitue la base de l'appui des partenaires du développement à la mise en œuvre du PEAP. La stratégie d'assistance conjointe implique les bailleurs dans un certain nombre d'activités spécifiques au genre: appui à la mise en œuvre de la Politique genre révisée de l'Ouganda ainsi qu'au plan d'action sur les femmes; la stratégie oblige les bailleurs à promouvoir l'égalité hommes-femmes au sein de la famille, dans la vie professionnelle et sociale, engage les bailleurs à appuyer les organisations de la société civile qui travaillent sur les inégalités hommes-femmes et d'autres questions de vulnérabilité à travers un fonds commun pour les organisations de la société civile.

Bien que la stratégie d'assistance conjointe est supposée constituer la base du processus d'appui des partenaires du développement à la mise en œuvre du PEAP, elle

n'a pas été utilisée de façon systématique. Au contraire, la plupart des partenaires qui fournissent un appui budgétaire direct utilisent le **crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté** (CASRP), un instrument budgétaire de la Banque Mondiale, comme base aux discussions annuelles conjointes avec le gouvernement, ce qui lie les décaissements des bailleurs à la réalisation des actions convenues dans le cadre du PEAP. Les quatrième, cinquième et sixième CASRP font état d'engagements explicites à l'égard du genre, tels que l'appui à l'intégration du genre et aux objectifs d'équité dans la planification et la budgétisation, le renforcement de l'esprit d'entreprise et de commerce chez les femmes et l'appui à la mise en œuvre d'actions orientées vers le genre dans les secteurs de la justice et de l'ordre public. Le CASRP a encouragé le Gouvernement à adopter la budgétisation sensible au genre et à l'égalité au cours de l'exercice 2004/05.

Les bailleurs d'ABG et de budget sectoriel sont actuellement en train de mettre au point **un cadre d'évaluation conjointe (JAF) qui sera aligné sur le Plan de développement national (NDP)**. L'instrument viendra remplacer la stratégie d'assistance conjointe (UJAS) et le CASRP qui expirent avec le PEAP. Il est ainsi envisagé que le JAF disposera d'indicateurs agrégés mais ceux-ci peuvent ne pas être sensibles au genre de façon explicite.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

Parmi les mécanismes de coordination des bailleurs, l'Ouganda dispose d'un groupe d'appui budgétaire/groupe d'économistes des bailleurs, ainsi qu'un groupe de coordination genre.

Le **Groupe de coordination genre des bailleurs (DCG)** a été mis en place en 2001

en tant que forum de coordination pour les partenaires du développement avec le but de promouvoir l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes. Le DCG est composé de 18 partenaires du développement et est ouvert aux représentants d'organisations donatrices bilatérales et multilatérales et aux ONG internationales. Le DCG vise à intégrer le genre dans les politiques et programmes nationaux de développement, le PEAP, le processus de décentralisation et les approches sectorielles dans différents secteurs. Le groupe est également en liaison avec d'autres groupes de coordination de bailleurs tels que le groupe d'appui budgétaire/groupe d'économistes des bailleurs en vue de veiller à ce que le genre figure dans leurs agendas.

#### **ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE**

L'Ouganda reçoit un montant d'aide substantiel: 30% du budget au titre de l'exercice 2008/09. Moins de la moitié de l'aide est fournie sous forme d'appui budgétaire. Tous les principaux bailleurs de fonds (à l'exception de l'USAID), utilisent l'appui budgétaire direct (ABD), les approches sectorielles et l'aide projet pour le décaissement de l'aide. La plupart des partenaires qui fournissent l'ABD utilisent le Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP), un instrument budgétaire de la Banque Mondiale, comme base de discussions conjointes avec le gouvernement. Les dix grands bailleurs comprennent la Banque Mondiale/IDA (29%), le Royaume Uni (13%), L'UE (10%), l'USAID (8%), la banque Africaine de Développement - ADB (5%), les Pays-Bas (4%), l'Irlande (4%), le Danemark (4%) et l'Allemagne (4%).

La moitié de l'aide de la **Communauté Européenne (CE)** à l'Ouganda est sous forme d'appui budgétaire. Le document de stratégie nationale de la **CE (CSP)** annonce qu'un effort systématique sera déployé en

vue d'intégrer le genre et d'autres questions transversales dans tous les domaines de coopération. En particulier, le CSP discute de la participation des femmes au développement et la prise de décision de façon détaillée. Le genre est également inclus dans les indicateurs de performance du CSP, tels que ceux du secteur de l'éducation. Cependant, les indicateurs de genre ne sont pas mesurés pour la tranche variable de l'ABG et, par conséquent, les progrès dans les questions de genre n'affectent pas les décaissements. La CE dispose également d'une ligne budgétaire destinée aux organisations de la société civile pour le financement de l'égalité hommes-femmes.

La moitié de l'aide du **DFID** est sous forme d'appui budgétaire et le reste est également réparti entre l'aide humanitaire au nord et l'assistance technique à la gouvernance. Le **DFID** ne dispose pas d'une stratégie pays et a utilisé, de façon limitée, la stratégie d'assistance conjointe de l'Ouganda (UJAS 2005–2009) dans son dialogue politique avec le gouvernement. Le DFID a également financé l'initiative de budgétisation du genre et de l'équité en Ouganda, depuis trois ans à travers l'aide projet.

#### **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

Le **Document cadre pour le budget national (NBFP)** expose la manière dont le gouvernement a l'intention de réaliser les objectifs de sa politique au moyen du budget, établissant un lien entre l'ensemble des politiques du gouvernement, le PEAP et le budget annuel. Le NBFP identifie les projections préliminaires de revenus et les allocations de dépenses comme base de préparation du budget détaillé. Le NBFP est plutôt silencieux à propos des questions de genre.

Le budget ougandais est préparé selon un cycle annuel et le processus est coordonné par le Ministère des finances, de la plani-

fication et du développement économique (MoFPED). Les groupes de travail sectoriels (SWG) sont le cadre institutionnel du dialogue sur la politique budgétaire entre les ministères sectoriels, les partenaires du développement, les collectivités locales, les organisations de la société civile et le secteur privé. Le processus budgétaire est consultatif et participatif et implique le gouvernement, les membres du parlement, les ministères et d'autres institutions financées par l'Etat, les collectivités locales, les organisations de la société civile, le secteur privé et les partenaires financiers/du développement. Toutefois, le MoFPED est le seul à prendre part aux discussions sur la définition des priorités budgétaires et l'affectation des ressources.

**Les organisations de la société civile ougandaise sont actives dans le processus budgétaire.** Sous la direction du réseau Uganda Debt Network (UDN), les organisations de la société civile ont lancé une initiative de plaidoyer budgétaire qui vise à renforcer la participation citoyenne dans le processus budgétaire. Les organisations de la société civile ont également essayé d'élaborer des budgets alternatifs, mais en raison de contraintes financières et autres, les efforts n'ont pas été menés de façon continue. Le MoFPED a lui aussi pris des mesures pour rendre le budget plus accessible et compréhensible pour le public. Il a ainsi mis en place des groupes de référence du budget en 2008, en vue de démystifier les processus de formulation des politiques et des budgets. L'UDN (Uganda Debt Network) est membre du groupe de référence et le préside lors de ses travaux sur les estimations budgétaires et l'approbation des rapports. Le groupe est composé de chercheurs et d'acteurs clés des collectivités locales, du secteur privé et des agences donatrices. L'objet du mandat de ce groupe est de simplifier les chiffres et les rendre plus aisément compréhensibles pour le public.

## **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

La BSG a été lancée en Ouganda en 1999 par une coalition d'associations de droits des femmes, de groupes de plaidoyer et de parlementaires. Le Forum des femmes en démocratie (FOWODE), une organisation de la société civile, a joué un rôle clé dans cette coalition. L'introduction de la budgétisation participative et de la budgétisation basée sur la performance et le suivi associé ont fourni un point d'entrée pour la BSG. Le FOWODE a mené un travail de recherche, de plaidoyer et des actions militantes; il effectue également des analyses annuelles du budget genre de l'ensemble du budget national et de ceux des secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, de la justice, de l'ordre public et de la sécurité. Les résultats sont diffusés à travers des réunions avec les membres du parlement et des responsables gouvernementaux du MoFPED et des autres ministères. Le FOWODE a également formé les législateurs, planificateurs et agents responsables des budgets aux niveaux national, sectoriel et local sur la BSG, effectué des analyses post-budgétaires et s'est impliqué dans les processus du PEAP et des approches sectorielles.

Le MoFPED a commencé à travailler sur la BSG en 2003/04, en incluant la budgétisation basée sur le genre et l'équité dans la lettre de cadrage du budget, en demandant à tous les agents comptables des secteurs gouvernementaux de montrer comment les fonds publics allaient traiter les questions de genre. Le MoFPED et le Ministère du genre, du travail et du développement social (MoGLSD) ont eux aussi élaboré des directives en vue d'aider les secteurs à préparer les documents cadres pour le budget (BFP) qui abordent les questions de genre et d'égalité. Le MoFPED a aussi formé une équipe de formateurs de différents ministères en vue de fournir un mécanisme d'appui techni-

que, formé des personnes focales genre, des planificateurs et des agents de budget des secteurs de la santé, l'agriculture, l'éducation, la justice, l'ordre public, la sécurité, l'eau et l'assainissement, et a fourni une formation à des groupes de travail sectoriels choisis. Le MoFPED a par ailleurs commencé à produire des données ventilées selon le sexe pour les secteurs de la santé, l'agriculture, l'éducation, la justice, l'ordre public, la sécurité, l'eau et l'assainissement.

Parmi les résultats clés de la BSG, on relève une plus forte sensibilité au genre du PEAP, du PRSC et des approches sectorielles. Le travail du FOWODE sur l'approche sectorielle de la santé a donné lieu à l'introduction de "trousses pour mamans" qui contiennent des articles nécessaires à un accouchement sans risque dans les services de santé ou à domicile. Le principal défi de la BSG est lié à sa durabilité. L'initiative de BSG du gouvernement est pourvue en consultants dont les salaires sont payés par le DFID, ce qui veut dire que, bien que le gouvernement ait adopté la BSG, il n'a pas du tout, à ce jour, engagé de ressources financières à cette initiative.

### **ANALYSE BSG DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION**

Le secteur de l'éducation a été choisi comme point central de l'analyse BSG. Les documents politiques clés du secteur de l'éducation mettent l'accent sur l'accès équitable à l'éducation pour les filles comme pour les garçons. Bien que les objectifs stratégiques du plan stratégique de ce secteur ne font aucune référence spécifique au genre, les indicateurs de progrès sont ventilés par sexe s'il y a lieu. Certains objectifs du secteur sont l'accès équitable à l'éducation de base, l'augmentation du taux de rétention et de la performance scolaire des filles, la protection des filles de la violence envers les enfants, la sensibilisation au genre

des programmes scolaires et de la formation des enseignants et l'amélioration des équipements scolaires.

Un guichet genre et un mécanisme de coordination ont été mis en place au sein du Ministère de l'éducation (MoES) en vue de promouvoir quelques unes de ces activités. Les comptes rendus sur la performance et les plans d'investissement du secteur incluent des données ventilées selon le sexe. Il est difficile d'établir le montant des fonds alloués de façon exacte à la mise en œuvre des programmes, projets ou plans sensibles au genre car les allocations se font par sous-secteur ou par catégorie économique.

La plupart des inégalités entre les sexes dans le niveau de l'enseignement primaire ont été traitées, et le MoES est actuellement en train de prendre en charge les préoccupations liées à l'égalité entre les sexes au niveau de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle. L'approche sectorielle dans le secteur de l'éducation a réalisé des progrès significatifs vers l'égalité entre les sexes: 92 pour cent des écoles du pays disposent aujourd'hui de toilettes séparées pour garçons et filles, les programmes scolaires ont été revus en vue d'en retirer les stéréotypes liés au sexe et les enseignants ont été sensibilisés au genre.

### **RECOMMANDATIONS**

- Etant donné que le PEAP de l'Ouganda arrive à son terme en 2008/2009, les principaux acteurs de la BSG devraient **s'engager dans l'élaboration du nouveau plan de développement national (NDP)**, afin de veiller à ce que le genre soit effectivement intégré et que l'ABG soit plus sensible au genre.
- Le Groupe de coordination des bailleurs sur le genre (DCG) devrait s'assurer

que le **cadre d'évaluation conjointe (JAF) pourra être utilisé pour évaluer la performance du gouvernement par rapport à ses engagements liés au genre.** Les progrès réalisés dans l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes devraient constituer l'une des actions prioritaires convenues à accomplir pour que les fonds puissent être débloqués.

- **La formation en BSG devrait concerner tous les membres des groupes de travail sectoriels** en mettant particulièrement l'accent sur les planificateurs des secteurs, les agents responsables des budgets et les points focaux genre. La formation des agents des budgets du MoFPED qui sont chargés d'examiner les documents cadres pour le budget (BFP) devrait insister sur les audits genre.
- En collaboration avec les agents des budgets du MoFPED, le groupe genre national devrait effectuer des **audits genre pour les BFP** en vue d'évaluer l'impact de l'initiative BSG.
- **Les organisations de la société civile devraient profiter de l'espace fourni par le MoFPED** pour jouer un rôle plus proactif dans le processus budgétaire en vue de veiller à la transparence, l'efficacité et l'efficience.

# PEROU

*La recherche sur le Pérou a été menée par Marcia Roeder, Carmen Takayama, Patricia Fuertes et Isabel Hurtado.*

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

L'**Accord National** de 2002 arrête l'**orientation stratégique des plans nationaux**. Toutefois, cet accord n'intègre pas de perspective de genre.

**Les Plans stratégiques sectoriels pluriannuels et les Plans stratégiques institutionnels** ont été introduits au Pérou à la fin des années 1990, aussi bien à moyen qu'à long terme. Ces plans définissent l'orientation des priorités des Plans opérationnels institutionnels.

La **Loi sur l'égalité des chances (LIO) et le Plan de l'égalité des chances** entre les hommes et les femmes (PIO) sont les instruments de planification les plus sensibles au genre au Pérou. Une commission interinstitutionnelle assure le suivi de la mise en œuvre de la loi LIO et du plan PIO.

La **Loi Sasieta** vise à intégrer une **perspective genre dans les politiques nationales et le budget**. Cette loi stipule que les budgets nationaux doivent être suivis et évalués à partir d'une perspective genre, et reconnaît l'importance de l'emploi d'indicateurs genre pour suivre les résultats des budgets publics.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

**Les bailleurs** se sont organisés en **groupes de travail** axés sur différents secteurs et sujets. Le but de ces groupes est essentiellement de partager des informations. La table ronde des bailleurs de l'égalité des sexes (MESAGEN) réunit les points focaux genre de 24 agences donatrices et est présidée par la CIDA. La table ronde existe depuis 13 ans et elle est financée par la CIDA, le FNUAP et l'UNIFEM. Le groupe œuvre en faveur de la promotion de l'utilisation des critères de genre dans

la prise de décision dans les secteurs publics. Un autre **forum de bailleurs** a été lancé par l'Agence péruvienne de coopération internationale (APCI) en 2006. Cependant, le forum a cessé d'exister en raison de la relation conflictuelle entre l'APCI et les ONG péruviennes.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

L'aide au développement sous la forme de dons a atteint près de 500 millions dollars US en 2006, ce qui représente près de 0,5% du PNB et 4% du budget national. L'aide publique au développement (APD) (sous forme de dons) a atteint 69% de l'aide totale en 2006. Les États-Unis sont le principal bailleur, avec 54% d'APD au Pérou en 2006, suivis de la Commission Européenne (13%), l'Espagne (8%), l'Italie (5%), l'Allemagne (4%) et la Belgique (4%).

Les modalités de l'aide telles que l'ABD et les approches sectorielles sont en réalité peu utilisées au Pérou. Des modalités de financement similaires sont toutefois employées. Le Programme de sécurité alimentaire PASA (financé par la CE) et le système d'accès universel à l'assurance maladie PROSIS (financé par la coopération belge) sont identiques à l'ABD et aux approches sectorielles. Dans ces modalités, les femmes sont souvent considérées comme des groupes vulnérables.

La **Commission Européenne (CE) appuie**, dans le cadre de son programme relatif à la stratégie pays (CSP) des initiatives telles que la modernisation du secteur public péruvien dans des institutions telles que le Ministère de l'économie et des finances (MEF), l'APCI et l'Ombudsman. La CE va probablement adopter la modalité de l'approche sectorielle au cours des dernières

années de son CSP. La CE appuie également les interventions qui visent à renforcer la mise en œuvre de la politique de l'égalité des chances au Pérou en octroyant, par exemple, de petits fonds aux ONG sensibles au genre et autres institutions et organisations de la société civile.

Les flux d'aide au Pérou de l'autre principal bailleur, l'**Agence espagnole pour la coopération et le développement international (AECID)**, ont augmenté de 53 millions dollars US en 2002 à 137 millions dollars US au titre de l'année 2007. 42% des dons espagnols sont acheminés à travers les ONG espagnoles. Les deux tiers de ce montant sont financés par la coopération décentralisée. Le genre est une priorité essentielle pour l'AECID au Pérou. L'AECID axe son programme d'aide au développement 2007–2010 sur la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance, à travers trois principaux programmes: la gouvernance démocratique, la cohésion sociale et le développement économique durable. Le genre est une priorité essentielle dans les 19 projets de l'AECID. L'un d'entre eux appuie le Ministère du développement social et de la femme et notamment le Plan national péruvien de lutte contre la violence à l'égard des femmes. L'un des sept objectifs stratégiques de l'AECID au Pérou vise à renforcer l'autonomie et les capacités des femmes. L'AECID encourage la représentation des femmes et le renforcement des politiques et mécanismes d'égalité entre les sexes. L'AECID appuie également la Direction de la femme dans la mise en place de l'Observatoire du genre et dans le suivi de la mise en œuvre du Plan de l'égalité des chances (PIO).

## **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

Le système de suivi et évaluation des dépenses publiques a été mis en œuvre pour la première fois en 2003, il est deve-

nu plus tard le programme de la **budgetation fondée sur les résultats**. Le budget fondé sur les résultats (PpR) n'est pas encore entièrement mis en œuvre dans toute l'administration publique et représente actuellement autour de 3% du budget national. Le Parlement a approuvé le PpR avec cinq programmes en 2006.

La **promotion de la participation citoyenne et de la transparence** sont deux **composantes essentielles** du budget public péruvien. Le portail électronique 'Transparence' du Ministère de l'économie et des finances (MEF) est une plateforme d'information qui permet au public d'accéder à des informations sur l'exécution du budget. Les documents budgétaires sont également disponibles en ligne. La fourniture d'informations sur le budget nécessite toutefois des améliorations. Les mécanismes actuels de transparence ne sont pas entièrement accessibles: les informations ne sont ni actualisées, ni désagrégées. Il y a également une certaine résistance de la part des responsables à partager les informations.

Le **budget participatif** (en vigueur depuis 2004), qui s'applique à l'affectation des dépenses d'investissement des gouvernements régionaux et locaux, est réglementé par une loi. Depuis 2004, le mécanisme participatif a été mis en œuvre de façon régulière. Le budget participatif représente 13% - 15% de l'ensemble du budget national.

Il existe un certain nombre de **mécanismes de dialogue** entre la société civile et l'Etat aux niveaux national et régional. La société civile a également assuré le suivi du budget national tant au plan national que local. Des informations issues de ces initiatives sont disponibles en ligne sur l'analyse de l'exécution des budgets national et régional.

Le système national d'investissement public (SNIP) est un système **d'évalua-**

**tion ex-ante** des projets d'investissement sociaux visant à contribuer à l'allocation efficace des ressources publiques. Les gouvernements régionaux et locaux hésitent encore à accepter de passer au système SNIP. Le niveau de réalisation par le budget national de ses objectifs prévus est **évalué** tous les trois mois par le Bureau du budget national; le budget est reformulé selon les dépenses agrégées. En général, les évaluations du budget national ont tendance à avoir un impact minime, vu qu'elles ne sont pas largement diffusées, souffrent d'une absence d'approche fondée sur les résultats et mettent trop l'accent sur l'exécution budgétaire.

#### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

Comme cela a été expliqué plus haut, la Loi Sasieta apporte une justification claire et un point d'entrée pour la BSG, puisqu'elle stipule que les budgets nationaux doivent être suivis et évalués à partir d'une perspective genre.

Les organisations de la société civile œuvrant pour l'égalité entre les sexes ont été actives en encourageant et en produisant des instruments pour l'intégration de la dimension genre dans les budgets nationaux. A titre d'exemple, le Movimiento Manuela Ramos (MMR) élabore actuellement des indicateurs genre pour les programmes bénéficiant de la priorité dans le budget basé sur les résultats; cinq indicateurs ont été élaborés pour chaque secteur. Le MMR appuie également la Commission parlementaire chargée du suivi de la LIO (Loi sur l'égalité des chances). Par ailleurs, le MMR et le MIMDES ont organisé une audition publique pour évaluer l'état d'avancement dans la mise en œuvre de la LIO. La société civile a été impliquée dans l'élaboration des méthodologies pour inclure le genre dans les processus participatifs de budgétisation locale et régionale. Une illustration de ce travail réside dans le réseau 'Red

*Peru'*, composé d'organisations et de professionnels œuvrant en faveur de la démocratiser des processus de planification et de budgétisation du développement.

L'UNIFEM et d'autres bailleurs appuient la BSG au niveau local au Pérou. A partir de 2005-2006 les processus du budget participatif ont été analysés dans deux districts pauvres de Lima (Villa el Salvador et Villa María del Triunfo). Des évaluations locales de la situation des femmes ont été effectuées en partenariat avec l'ONG locale DESCO. Ensuite, les agendas des femmes ont été tracés. Par ailleurs, le programme a contribué à la formation du personnel des organisations de femmes et des gouvernements locaux. Par conséquent, le gouvernement local de Villa el Salvador a alloué une part du budget local à des projets intéressant les priorités de genre au titre de l'exercice 2008-2009. Un autre résultat réside dans l'élaboration d'une méthodologie d'analyse des budgets publics à partir d'une perspective genre.

#### **ANALYSE BSG DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI**

Le secteur de l'emploi a été choisi comme centre d'intérêt pour l'analyse BSG. Les questions clés de genre dans ce secteur sont le faible accès à la formation pour l'emploi, l'inégalité des salaires entre les sexes, l'accès insuffisant au crédit, les rôles reproductifs et l'absence des droits sociaux.

Le secteur s'est intéressé aux questions de genre dans la formation à l'emploi, au renforcement de l'accès à l'entrepreneuriat dans le secteur formel. Le secteur fournit périodiquement des informations sur la participation des femmes au marché du travail et effectue des inspections dans les lieux de travail marqués par une haute incidence d'emploi temporaire ou par des conditions de travail précaires. L'accent a été essentiellement placé sur les droits sociaux des groupes vulnérables.

bles des femmes travailleuses telles que les travailleuses à domicile et les femmes qui dirigent des petites ou des micro-entreprises de survie.

Les femmes sont généralement considérées comme des groupes vulnérables qui ont besoin d'assistance et ne sont pas incluses de façon explicite dans les politiques de compétitivité, de développement managérial et de recrutement. Bien que certains programmes ciblent la population rurale, ils n'ont toutefois pas accordé suffisamment d'attention aux femmes rurales. Par exemple, les femmes rurales et leurs entreprises ne sont pas comprises dans les informations sectorielles et leurs droits sociaux de base ne sont pas pris en considération dans des secteurs tels que le secteur agro-alimentaire tourné vers l'export. Les droits sociaux des femmes enceintes ne sont pas non plus mis en œuvre de façon appropriée. Le budget alloué à la Direction de l'Inspection du travail est faible. Le budget de 2009 a inclus les inspections du travail comme une priorité, mais cela n'inclut pas les questions de genre de manière explicite.

Malgré le rôle stratégique du secteur, son budget ne représente que 0,4% du budget national. L'aide allouée à ce secteur a augmenté de 5% à 10% au cours de la période 2005-2008. La plupart des programmes sectoriels qui tiennent compte des priorités des femmes sont appuyés par des bailleurs (tels que l'AECID et la CE).

## RECOMMANDATIONS

- **Renforcement des capacités des ministères du développement social et de la femme et de l'économie et des finances** en vue de leur permettre de lier systématiquement les politiques nationales (y compris celles relatives à l'égalité entre les sexes) avec les programmes et le budget, et de mettre au

point des indicateurs de résultats sensibles au genre.

- Mise au point d'un **code de classification du budget national spécifique au genre**.
- Mise à disposition des évaluateurs du Ministère de l'économie et des finances d'exemples sur la manière d'**incorporer le genre dans le format d'évaluation du projet du Système national d'investissement public (SNIP)**. La proposition devrait fournir des éléments sur les coûts et bénéfices de l'intégration de la dimension genre dans les investissements publics.
- **Fourniture d'une assistance technique permanente au mécanisme national en charge de la question du genre** et au Ministère du développement social et de la femme en vue de leur permettre de suivre les programmes inclus dans le budget fondé sur les résultats avec les indicateurs genre. Les points focaux genre ont eux aussi besoin de renforcement de leurs capacités.
- Nécessité de mener des actions de **plaidoyer** dans le but d'inclure un **point focal genre** dans le Centre national de planification stratégique.

# RWANDA

La recherche sur le Rwanda a été menée par John Mutamba et Cyuma Mbayiha.

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

La planification du développement au Rwanda, aussi bien à moyen qu'à court terme, est guidée par la **Vision 2020** et la **Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS)** 2008-2012. La stratégie EDPRS comprend trois programmes phares: la croissance durable pour les emplois et les exportations; le programme de développement rural intégré pour éradiquer l'extrême pauvreté et mettre en valeur les capacités productives des pauvres et la bonne gouvernance. La stratégie EDPRS inclut un certain nombre de questions transversales dont celles du genre, le VIH/SIDA, l'environnement, l'inclusion sociale et les jeunes. Le lien entre la stratégie de développement du Rwanda et le processus budgétaire se fait à travers un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui vise à traduire les priorités nationales dans des enveloppes financières à moyen terme.

Au niveau des secteurs, ceux de l'éducation, la santé, l'énergie et l'agriculture ont élaboré des **Plans stratégiques sectoriels** quinquennaux. Au niveau des collectivités locales, les **districts** ont tous mis au point des **plans de développement de district (DDP)** en s'inspirant de la stratégie EDPRS et des stratégies sectorielles afin d'aligner les priorités nationales sur les besoins locaux. Cependant, et à ce jour, aucun DDP n'a tenu compte de la perspective genre.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

**Des mécanismes conjoints de consultation et de dialogue** ont été mis en place pour le gouvernement, les bailleurs et la société civile. Les groupes de travail sectoriels qui ont été institués durant la revue du précédent CSRP continuent de fonctionner. Les groupes de travail constituent

un forum pour le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les bailleurs pour discuter des politiques, des modalités de mise en œuvre, des questions de financement, de suivi et d'évaluation au cours des revues sectorielles et à d'autres occasions. Les groupes de travail participent dans le processus de revue conjointe et dans le processus de planification stratégique et de budgétisation. Un groupe de travail sur les questions transversales, coordonné par le Ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN) et coprésidé par le DFID et l'UNIFEM, existe également. Certains groupes de travail sectoriels n'ont qu'une faible représentation des partisans du genre ou pas de représentation du tout.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

L'aide publique nette au développement (APD) au Rwanda en 2006 était de 585 millions de dollars US; ce qui représentait 24% du revenu national brut, et approximativement la moitié du budget gouvernemental. Dix-sept bailleurs ont octroyé ensemble 93% de l'APD du pays en 2008. Au Rwanda, les approches basées sur les programmes (c'est-à-dire l'ABD ou l'appui au secteur) représentent 38% de l'aide totale. L'essentiel de l'aide basée sur les programmes – soit 213 millions de dollars US ou un total de 297m de dollars US – prend la forme d'appui budgétaire direct. Les principaux bailleurs du Rwanda sont le DFID, la Commission Européenne (CE), les Etats-Unis et la Banque Mondiale.

La **Commission Européenne (CE)** est le deuxième plus important bailleur du Rwanda, accordant une aide de 85 millions de dollars US dont 29% était sous forme d'ABG en 2007. L'appui de la **CE** est concentré sur la réduction de la pauvreté, l'aide

s'articule autour de trois domaines focaux d'appui: développement du secteur privé et investissement, politiques et réformes macroéconomiques et structurelles, politiques sectorielles; développement social et humain: politiques sociales sectorielles, questions de la jeunesse, développement culturel; coopération et intégration régionales. Le genre est reconnu comme un thème "transversal" important à intégrer dans tous les domaines de la coopération au développement. Toutefois, la seule question spécifique au genre qui est mise en relief dans le document de stratégie nationale (CSP) 2008-2013 est la mauvaise performance des filles dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire. Les plans sont en train d'intégrer les indicateurs ventilés par sexe (par exemple, dans la santé, l'éducation et l'emploi) dans le cadre commun d'évaluation des performances de la CE (CPAF) avec l'objectif de suivre les progrès et l'impact des programmes de développement sur l'égalité entre les sexes.

**Le DFID est le plus important bailleur** du Rwanda: le DFID fournit 70% de son aide sous forme d'ABD, 6% sont alloués aux approches sectorielles dans l'éducation et la santé, et les 24% restants à différents fonds communs et des dons d'assistance technique. Le DFID traite les questions d'égalité des sexes en aidant le Ministère du genre et de la promotion des femmes et ses partenaires à s'attaquer aux niveaux élevés d'inégalité entre les sexes et de pauvreté féminine à travers les politiques et le suivi. Le DFID appuie par ailleurs le Conseil national des femmes. Toutefois, selon les calculs des chercheurs, le financement des composantes de l'égalité des sexes n'attire qu'une petite part, soit 2,1%, de l'aide totale du DFID.

## **PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION**

Le processus de budgétisation au Rwanda est coordonné et animé par le Ministère des

finances et de la planification économique (MINECOFIN). Le Secrétaire Général du Ministère en sa qualité de responsable des opérations comptables est le gestionnaire du budget national. Au niveau opérationnel, le Directeur du budget national est le technicien principal durant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du budget national. Le processus de budgétisation est géré au sein d'un réseau de directeurs de la planification au niveau central dans les ministères sectoriels et les 30 districts, réseau qui existe depuis 2005.

**Les consultations sectorielles conjointes** se déroulent une fois par an avant les réunions des revues sectorielles dont l'objectif est d'aboutir à un consensus sur les priorités, et d'examiner l'état de la mise en œuvre et des allocations de ressources. Participent aux consultations sectorielles conjointes les principaux ministères sectoriels, les agences donatrices, les représentants des districts, les organisations de la société civile et des membres du secteur privé. Ces réunions évaluent les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de l'année précédente ainsi que les priorités pour l'année suivante et leurs implications financières, et donnent par conséquent des éclairages sur le budget de l'année suivante. Les revues sectorielles impliquent des consultations entre les représentants du gouvernement, des organisations de la société civile et du secteur privé et des agences donatrices. Dans la plupart des cas, ces débats sont dominés par les principaux bailleurs et les hauts responsables ministériels.

**Le rôle des organisations de la société civile dans le processus budgétaire** ainsi que dans la BSG est limité. Les organisations de la société civile sont défavorisées en raison de l'insuffisance de compétences en matière de planification et de budgétisation ainsi que d'expertise en genre. Le Ministère du genre et de la

promotion de la famille dispose de ressources humaines limitées et se trouve donc handicapé dans l'accomplissement de sa mission en tant que principal organisme chargé de l'intégration du genre dans les budgets. Le Parlement, à travers sa Commission économique et le Forum des femmes parlementaires rwandaises (FFRP) jouent un rôle de suivi pour veiller à ce que le budget soit sensible au genre. Le FFRP plaide activement auprès du Ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN) en faveur de la prise en charge de la BSG.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

La première initiative de BSG du Rwanda a été soutenue par le DFID et mise en œuvre de 2002 à 2004 dans le cadre d'un plus vaste programme d'intégration du genre au sein du Ministère du genre et de la promotion de la famille (MIGEPROF). L'initiative a été mise en œuvre en étroite collaboration avec le MINECOFIN.

Au niveau central, cinq ministères pilotes (éducation, agriculture et bétail, santé, eau et ressources naturelles, collectivités locales et affaires sociales) ont été choisis comme pilotes, et les responsables de ces ministères ont reçu une formation suivie d'une assistance pratique. Il a été demandé à chaque ministère d'analyser les six dépenses les plus importantes en termes monétaires dans le cadre de cette année budgétaire et d'élaborer un état budgétaire en utilisant un format préalablement fixé. Un exercice similaire a été effectué avec les responsables des provinces. Les organisations de la société civile ont également reçu une formation en BSG, mais il n'y a pas eu d'action de suivi. L'initiative de BSG est arrivée à son terme en 2004 lorsque le programme qui était appuyé par le DFID a été achevé. Une évaluation menée en 2004 a révélé que l'initiative n'avait eu qu'un impact minime, à part la sensibilisation autour de la BSG.

Le MINECOFIN a récemment (novembre 2008) lancé un programme de BSG en collaboration avec l'UNIFEM. Le programme vise à renforcer les capacités institutionnelles en matière de préparation des rapports, d'analyse genre, de collecte de données et de suivi dans des secteurs. Il est doté d'une équipe technique fonctionnelle de base composée de neuf membres présidée par le Directeur du budget. Les membres du Comité permanent du programme de BSG sont de hauts fonctionnaires du MINECOFIN, du MIGEPROF et de l'UNIFEM ainsi que de différentes institutions, y compris les partenaires du développement. Quatre secteurs - éducation, santé, infrastructures et agriculture - seront ciblés durant la première phase avant la mise en œuvre complète au niveau central et local. Le MINECOFIN a par ailleurs récemment finalisé les directives de budgétisation du genre qui seront employées comme un moyen de garantir l'allocation équitable des ressources.

### **ANALYSE BSG DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION**

Le secteur de l'éducation a été choisi comme centre d'intérêt de l'analyse BSG. Le secteur a adopté une approche sectorielle (SWAP). Les principaux bailleurs du secteur (DFID, BAD, Pays-Bas, Banque Mondiale et coopération belge) fournissent des fonds à travers l'ABG et l'ABS.

En dépit de l'existence de la parité entre les sexes dans les effectifs nets au niveau de l'enseignement primaire, il existe encore de grands écarts dans les effectifs aux niveaux secondaire et tertiaire. On observe des taux élevés d'abandon chez les filles, en particulier dans les classes supérieures de l'enseignement primaire et les classes inférieures de l'enseignement secondaire; le fossé entre les sexes en matière de rendement scolaire demeure également un véritable défi. En termes de rendement scolaire, les filles ne représen-

tent que 40% de ceux qui réussissent aux examens nationaux de l'enseignement primaire et seulement 31,1% de ceux qui réussissent au niveau du cycle inférieur de l'enseignement secondaire.

Le Ministère de l'éducation aborde les questions de genre en mettant l'accent sur l'augmentation de la présence des filles dans l'enseignement, par exemple en menant une campagne en faveur de l'éducation des filles, mise en œuvre par le Forum des femmes africaines spécialistes en pédagogie en liaison avec la Protection des enfants et des familles atteints du VIH/SIDA, l'UNICEF, le DFID et la CIDA. Certaines interventions consistent en la construction de nouvelles écoles avec des toilettes séparées pour les garçons et les filles.

Etant donné que l'enseignement primaire reçoit près de la moitié du budget de l'éducation, il est probable que cela profite aux filles et aux garçons de manière plus ou moins égale vu que la parité existe dans les effectifs.

## RECOMMANDATIONS

- Un **cadre institutionnel** devrait être mis en place pour assurer un **suivi et une coordination plus efficaces des processus de BSG**.
- Les réformes du secteur public et la réforme de la gestion des finances publiques devraient être utilisées comme point d'entrée de la BSG.
- **Les capacités doivent être renforcées** au sein des principales institutions au niveau national et local par la formation et l'assistance technique dans les domaines de la planification et de la budgétisation selon le genre.
- **Le suivi des progrès à travers des comptes rendus réguliers et des éva-**

**luations des résultats a besoin d'être renforcé.** Le Gouvernement doit mettre au point un système capable de fournir des données ventilées selon le sexe, cohérentes, comparables et actualisées en vue de suivre la mise en œuvre de la politique nationale de genre; les données devraient aussi être ventilées selon d'autres variables de référence.

- Le Ministère des finances et de la planification économique en collaboration avec le Ministère du genre devrait **développer des mécanismes de responsabilisation entre le gouvernement et les partenaires du développement** pour veiller à ce que les procédures de budgétisation et de financement soient sensibles au genre.

# TANZANIE

La recherche sur la Tanzanie a été effectuée par Liisa Kytola.

## CADRES POLITIQUES NATIONAUX

La **Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (MKUKUTA)** fournit un cadre à long terme pour le développement de la Tanzanie. La stratégie s'articule autour de trois groupes de travail sur les priorités: Groupe de travail 1: croissance et réduction de la pauvreté des revenus; Groupe de travail 2: amélioration de la qualité de vie et du bien-être social; et au titre du groupe de travail 3, gouvernance et responsabilisation. Les politiques et stratégies sectorielles devraient être reliées aux priorités de la MKUKUTA, et leur interventions et budgets devraient être dirigés vers la réalisation de ces politiques et stratégies.

La MKUKUTA intègre **les questions de genre dans ses domaines et objectifs prioritaires, ainsi que son cadre de suivi**. La stratégie fournit une analyse exhaustive aussi bien de la pauvreté matérielle que de la pauvreté non matérielle, et fait également une référence explicite au genre et rappelle la contribution des femmes à l'économie intérieure. L'analyse genre dans le cadre de chacun des objectifs de la stratégie est exhaustive, et les actions prioritaires spécifiques au genre sont également relevées. La plupart des 84 indicateurs de la MKUKUTA au niveau national sont ventilés selon des quintiles géographiques, ruraux/urbains, de sexe et de pauvreté. Certains indicateurs sont également spécifiques au genre.

## MÉCANISMES DE COORDINATION

Les **19 bailleurs** en Tanzanie travaillent dans le cadre d'une **Stratégie d'assistance conjointe (JAS)** et disposent également d'une **structure de dialogue**, le Groupe de partenaires du développement (DPG) qui est supposé être aligné à la

structure de dialogue publique correspondante, c'est-à-dire celle qui est alignée aux groupes de travail de la MKUKUTA. La structure du DPG comprend des sous-groupes axés sur des secteurs ou des thèmes spécifiques. Ceux-ci incluent un DPG Egalité hommes-femmes (DPG Genre) dont le but est d'appuyer la mise en œuvre des objectifs d'égalité hommes-femmes au plan national. Chaque agence au sein de ce groupe suit les questions de genre dans des secteurs assignés et des domaines thématiques, et rend compte à ce sujet au groupe DPG du secteur approprié qui, à son tour, rend compte de ces questions aux groupes de travail pilotés par le gouvernement. Le DPG genre n'a pas de représentation directe dans les principaux forums de prise de décision économique tels que le cadre de revue annuelle de l'ABG.

## ASSISTANCE EXTERNE ET GESTION DE L'AIDE

Une grande part du budget public tanzanien - 34% - est sous forme d'aide au développement. L'appui budgétaire général (ABG) représente plus du tiers du volume d'aide octroyé à la Tanzanie depuis l'exercice 2002/03; actuellement il constitue 34% du budget. Quatorze bailleurs fournissent une aide à travers cette modalité. Les secteurs de l'éducation, la santé, l'agriculture, l'eau et la gouvernance locale ont des approches sectorielles. Les principaux bailleurs de la Tanzanie sont l'Association Internationale de Développement (IDA), l'AfdF, le Royaume Uni, la Commission Européenne (CE), les Etats Unis, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Norvège et Global Fund, par ordre d'importance.

La **Commission Européenne (CE)** fournit en gros la moitié de son aide au développement sous forme d'ABG. Les sec-

teurs clés d'appui sont les infrastructures, les communications et les transports, le commerce et l'intégration régionale. Le Document de stratégie pays (CSP) affirme que les questions transversales, comme celles du genre, devraient être intégrées dans l'ensemble de l'aide de la CE. Le CSP comprend une analyse de la situation de l'égalité hommes-femmes en Tanzanie et traite d'une certaine manière de la question du genre dans la description des domaines de base de l'appui de la CE. Le CSP affirme également de façon explicite que le genre devrait être pris en considération dans l'ABG, mais aucun détail n'est fourni sur la manière de le faire. S'agissant du financement de l'égalité hommes-femmes, la CE a récemment accordé des fonds au Ministère du développement social, du genre et de l'enfance (MCDGC); auparavant les projets de genre étaient appuyés dans le cadre des lignes budgétaires EC HQ, notamment le cofinancement des ONG, la santé sexuelle et reproductive et les maladies liées à la pauvreté. Le genre est l'une des questions qui sont suivies dans le cadre des tranches variables du secteur social. La Délégation de la CE a dernièrement pris quelques mesures en vue de renforcer son engagement sur les questions de genre, en organisant par exemple une formation en genre pour son personnel.

L'ABG représente environ 36% de l'ensemble de l'aide au développement des **Pays-Bas** à la Tanzanie. Le genre est l'un des domaines prioritaires dans le nouveau Plan stratégique tanzanien des Pays-Bas pour les années 2008-2012, aux côtés de la santé, de la gouvernance locale et du secteur privé. La plus grande partie du financement lié au genre accordé au gouvernement et aux acteurs non étatiques se trouve dans le secteur de la santé. Les Pays-Bas disposent d'un conseiller en genre à plein temps qui n'a pas d'autres responsabilités thématiques.

## PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION

**La budgétisation basée sur la performance** a été introduite en Tanzanie à titre de projet pilote en 1998/99 et puis à grande échelle en 2000/2001. Le cadre budgétaire à moyen terme couvre tous les ministères ainsi que les budgets de fonctionnement et d'investissement.

Les **directives relatives au budget** comprennent une instruction en genre depuis 1999, et appellent les ministères, agences et départements à 'Veiller à ce que l'affectation des ressources tienne compte de la Stratégie Nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (NSGRP) ainsi que des questions transversales telles que le VIH et le SIDA, le genre et la protection de l'environnement'. Toutefois, il n'existe pas d'explication spécifique sur la manière de concevoir et élaborer un budget sensible au genre, ou comment lier les défis et les priorités identifiées avant le budget actuel.

Selon l'Indice du Budget Ouvert (Open Budget Index - OBI), le gouvernement ne fournit au public que des **informations minimales sur le budget central et les activités financières du gouvernement**. L'OBI relève que l'exécutif n'entreprend que des consultations limitées avec les membres du parlement dans le cadre de sa procédure de détermination des priorités budgétaires. Les consultations avec le public sont également limitées. Par exemple, la consultation nationale annuelle sur les revues des dépenses publiques (PER), où certaines priorités budgétaires sont présentées, n'implique qu'une participation limitée des syndicats, des organisations de la société civile et du secteur privé, et n'offre pas une véritable occasion de discuter et définir les priorités sectorielles. Par ailleurs, la revue intervient souvent tardivement dans le processus d'élaboration du budget pour avoir un impact réel.

L'implication des **Points focaux genre (GFP)** du gouvernement dans le processus budgétaire est minime; ceux-ci sont souvent utilisés dans l'administration et souffrent du manque d'aptitudes et de compétences nécessaires en matière de planification économique et budgétisation. Pour faire face à ce problème, les partenaires du développement et le gouvernement ont discuté des moyens de renforcer et d'élever le rôle de ces points focaux, en les reliant de manière plus explicite au processus de planification et de budgétisation dans les MDA.

Il existe une pléthore d'instruments de **sui-vi** dans le processus budgétaire tanzanien. De 2007 à 2008, les institutions gouvernementales étaient tenues de rendre compte en détail de leurs performances par rapport aux plans stratégiques et la stratégie MKUKUTA. La MUKUTA et les structures de dialogue du bailleur connaissent un ensemble de revues chaque année, telles que la revue annuelle de l'ABG. Les personnes interrogées ont relaté des problèmes tels que le manque de coordination – et de partage de l'information – entre les groupes de travail chargés des différentes revues, ce qui pose le problème de savoir si, et à quelle étape du processus, les questions de l'égalité hommes-femmes sont soulevées ou discutées. Un des défis liés aux questions de genre réside dans la capacité limitée des acteurs de genre à participer et influencer les principales structures de dialogue et de prise de décision telles que la revue annuelle de l'ABG.

### **BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE**

Le travail sur la BSG a démarré en Tanzanie en 1997 par le Programme des réseaux genre de Tanzanie (TGNP), en partenariat avec les organisations de la société civile de l'Alliance militante féministe (FemAct). L'apparition du travail sur la BSG a plus ou moins coïncidé avec l'introduction du premier Cadre de dépenses à moyen terme

(CDMT) et le passage à la budgétisation fondée sur la performance. Le travail sur la BSG a employé un large éventail d'approches: renforcement des capacités, action visant à intégrer le genre dans les instruments de planification et de budgétisation, recherche et analyse des politiques, sensibilisation des organisations de la société civile, des agences gouvernementales et des parlementaires et dialogue avec les bailleurs. La recherche s'est intéressée à plusieurs domaines allant de la politique fiscale aux ménages dirigés par des femmes, du fardeau des soins à domicile chez les patients atteints du VIH/SIDA, au processus de la revue des dépenses publiques (PER) à partir d'une perspective genre. Le travail et le plaidoyer du TGNP a également encouragé le Gouvernement à effectuer la première enquête jamais réalisée en Tanzanie sur l'utilisation du temps.

On relève plusieurs niveaux de réalisation du travail de la BSG en Tanzanie: Le TGNP a réussi à sensibiliser et faire accepter la BSG au sein du Gouvernement et la société civile. Parmi les autres réalisations, il y a lieu de citer: un changement dans la relation entre le Gouvernement et les organisations de la société civile; les directives budgétaires pour le cadre budgétaire à moyen terme qui, depuis 1999, incite les MDA à prendre en considération le genre dans la préparation du budget; le Ministère de l'eau est allé loin dans l'institutionnalisation de la BSG dans son travail; et plusieurs ministères disposent également de lignes budgétaires spécifiques destinées aux activités de genre ou à la formation en BSG. Le vaste travail de sensibilisation autour de la BSG n'a toutefois pas été égalé par sa mise en œuvre cohérente en raison des disparités entre les hommes et les femmes à différents niveaux, le mandat et la capacité des acteurs de genre et la coordination entre les différents plans de développement et les groupes dirigés par le gouvernement.

## ANALYSE BSG DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Le secteur de l'éducation a été choisi comme centre d'intérêt pour l'analyse BSG. L'un des objectifs clés de la MKUKUTA est l'accès équitable à un enseignement primaire et secondaire de qualité pour les garçons et les filles, l'alphabétisation générale des hommes et des femmes et l'expansion de l'enseignement supérieur, technique et professionnel. Le Programme de développement du secteur de l'éducation (2000) comprenait deux programmes sous-sectoriels, l'un dans l'enseignement primaire et l'autre dans l'enseignement secondaire. L'objectif du programme d'enseignement primaire était la réalisation de l'égalité dans l'accès à l'enseignement primaire pour tous et un enseignement de grande qualité. Le programme d'enseignement secondaire vise à élargir l'accès à l'enseignement secondaire et s'attaquer aux questions d'équité, de rétention, de qualité et de gestion. L'un des objectifs est de garantir 'une participation équitable dans les zones mal desservies du fait du lieu géographique, du genre et de l'inégalité des revenus'.

La part du budget national alloué au secteur de l'éducation a augmenté d'environ 13 % en 2003/04 à 18,3 % en 2007/08. L'appui à ce secteur est acheminé à travers l'ABG, l'ABS et le financement de projets, et le secteur dispose d'une approche sectorielle depuis le début de 2000. Des informations limitées ont pu être trouvées à propos des affectations et des dépenses relatives aux projets spécifiques au genre dans l'enseignement primaire. Il est cependant évident que les mesures d'amélioration de l'équité ne sont consenties que de façon très limitée, ne fournissant d'opportunités qu'à une petite minorité de filles tanzaniennes. Dans l'enseignement secondaire, les activités liées à 'l'amélioration de l'équité' ne bénéficient que de 3,5 % de l'ensemble des ressources pour le programme.

Les stratégies générales, telles que la suppression des frais de scolarité au niveau de l'enseignement primaire, les programmes de distribution de repas à l'école et l'amélioration des équipements scolaires ont permis d'augmenter les inscriptions des filles et des garçons dans les écoles. Les taux d'inscription des filles au niveau du primaire et les taux de passage des établissements d'enseignement primaire aux établissements d'enseignement secondaire ont connu une évolution positive. En 2007, les taux nets d'inscription pour les garçons et les filles étaient approximativement égaux: 97,6% chez les garçons et 97,0% chez les filles. Les taux de passage des filles de l'école primaire à l'école secondaire ont augmenté de 36,5% en 2005 à 65,2% en 2006, et des garçons de 36,6% à 69,8% respectivement. L'abandon scolaire lié à la grossesse reste toutefois un sérieux problème en Tanzanie: les grossesses sont la cause de 5,6% et 8% de tous les abandons scolaires au niveau de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire respectivement.

## RECOMMANDATIONS

- Les **directives budgétaires devraient inclure des instructions plus détaillées sur la façon dont les secteurs peuvent rendre leurs budgets sensibles au genre en pratique.** Les guides sur la budgétisation fondée sur la performance devraient intégrer la BSG.
- La **MKUKUTA et les revues sectorielles devraient rendre compte de façon détaillée des données ventilées selon le sexe** pour tous les indicateurs ventilés selon le sexe dans le Plan directeur de suivi de la MKUKUTA.
- Les **acteurs de genre devraient mener un plaidoyer pour que les questions sectorielles de genre soient soule-**

**vées par les bailleurs sectoriels actifs dans les groupes sectoriels.**

- **Les indicateurs de genre devraient être inclus dans les indicateurs de l'ABG et du PAF** qui sont renégociés annuellement jusqu'à un certain point.

'Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide: Résumés des rapports nationaux'

ISBN: 978-1-936291-00-7

Copyright © le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)  
New York, 2009

Pour plus d'informations, veuillez visitez le [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) ou envoyez un courrier électronique à [gender.budgets@unifem.org](mailto:gender.budgets@unifem.org).