

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
APPROPRIATION NATIONALE	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
HARMONISATION	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)
ALIGNEMENT	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.
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	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
RESPONSABILITÉ MUTUELLE	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)¹. 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.”² 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**

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)
PLANIFICATION NATIONALE (APPROPRIATION)	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>
SYSTÈMES BUDGÉTAIRES (ALIGNEMENT, GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)	<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>PLANIFICATION ET BUDGÉTISATION SECTORIELLES - (APPROPRIATION – GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)</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'Évaluation 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>SUIVI ET ÉVALUATION (RESPONSABILISATION, GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS)</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>MÉCANISMES DE COORDINATION ET POSITIONNEMENT ORGANISATIONNEL (HARMONISATION)</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) "...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

¹ 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.”*

² 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 ou envoyez un courrier électronique a gender.budgets@unifem.org.