L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES, L'AUTONOMISATION ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES FEMMES ET LA DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE : DOSSIER D'ACTUALITÉ 6

INTÉGRATION DES CONSIDÉRATIONS D'ÉGALITÉ HOMMES FEMMES AUX RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES[1]

RÉSEAU DU CAD SUR L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES (GENDERNET) · OCTOBRE 2010

Ce dossier d'actualité porte sur l'intégration des considérations d'égalité hommes femmes aux réformes de la gestion des finances publiques (GFP) dans les pays partenaires. Il propose des techniques de budgétisation sensibles au genre, et illustre comment cette approche :

- cherche à assurer une répartition efficace des ressources en s'appuyant sur les besoins définis, et
- peut offrir une situation « gagnant-gagnant » en renforçant l'égalité hommes femmes ainsi que la croissance économique, mais
- relève plus de la sensibilisation que de l'action pour l'instant.

Il est temps de mettre en œuvre la budgétisation sensible au genre (BSG). Ce dossier d'actualité répond aux questions *quoi, pourquoi, où* et *comment* au sujet de la GFP et de la BSG, décrit les possibilités et les difficultés que présente l'application de la budgétisation sensibles au genre, et fournit aussi une liste détaillée de lectures complémentaires. Il fait partie d'une série consacrée à l'efficacité de l'aide et aux principes de la Déclaration de Paris publiée par le Réseau du CAD sur l'égalité hommes-femmes[2] et vise les gestionnaires de programmes et les conseillers thématiques des organismes d'aide au développement et des institutions des pays partenaires. Les organisations de la société civile pourront aussi y trouver des éléments utiles à leurs discussions avec les pouvoirs publics et les organismes donneurs.

INTRODUCTION

En adoptant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008), les partenaires du développement sont convenus « … de recourir aux systèmes nationaux comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public » (paragraphe 15a du Programme d'action)[3]. L'utilisation des systèmes nationaux suppose que les partenaires du développement gèrent les fonds et les services conformément aux procédures de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics définies et mises en œuvre par les pays partenaires.

Le Programme d'action d'Accra invite aussi les partenaires du développement et les pays partenaires à veiller à concevoir et mettre en œuvre leurs politiques et programmes de développement respectifs en respectant les engagements internationaux sur l'égalité hommes-femmes. Pour cela, il faut que les procédures de gestion financière et de budgétisation soient sensibles à l'égalité hommes-femmes, c'est à dire que les ressources publiques soient utilisées avec efficacité en fonction des priorités et des besoins différents des hommes et des femmes. La plupart des pays ont cependant échoué à appliquer véritablement et durablement ce type de budgétisation. Le présent dossier d'actualité fournit des idées pour faire face à ces engagements en mettant en pratique la budgétisation sensible au genre pour une efficacité accrue de l'aide et du développement.

1. Document rédigé par Jens Anders Kovsted.
2. Les dossiers d'actualité 1 à 5 sont disponibles sur : *www.oecd.org/cad/genre/efficacite*
3. Les systèmes nationaux se réfèrent selon le Programme d'action aux « systèmes de gestion des finances publiques, de passation des marchés, d'audit, de suivi et d'évaluation ainsi qu'aux systèmes d'évaluation sociale et environnementale ».

LES CONCEPTS : GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE

Cette section présente les concepts de « gestion des finances publiques » et de « budgétisation sensible à la parité » en répondant aux questions *quoi, pourquoi, où* et *comment.*

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

QUOI	La gestion des finances publiques (GFP) est un élément déterminant du processus de mobilisation et d'utilisation par les pouvoirs publics des ressources destinées à répondre aux besoins de la population. Le processus budgétaire est au cœur de la GFP.
POURQUOI	Les gouvernements ont un rôle décisif à jouer dans le développement économique. Dans ce contexte, le budget national est un instrument essentiel pour l'établissement des priorités à court et à moyen terme. L'accent mis par le Programme d'action d'Accra sur l'utilisation des systèmes nationaux a encore accru l'importance de la GFP.
OU	Les modalités et les acteurs des décisions budgétaires ainsi que les cadres législatifs (concernant par exemple le pouvoir conféré au Parlement ou au Congrès) diffèrent d'un pays à l'autre. Les pays anglophones et francophones ont tendance par exemple à recourir à des systèmes différents.
COMMENT	La GFP et le budget national constituent une procédure et non un document. Le ministère des Finances amorce en général la procédure en demandant aux ministères fonctionnels de présenter les coûts et recettes prévus pour l'exercice financier à venir. Un débat politique a lieu, le plus souvent au Parlement ou au Congrès, avant que le budget approuvé ne soit incorporé à la législation. Le budget est alors mis en œuvre, en général par les ministères fonctionnels et les autres organismes publics. Dans le cadre des audits et examens annuels, on vérifie son exécution par rapport aux projets et au budget établi. En principe, les audits s'inscrivent dans un processus itératif et cyclique qui fournit les fondements de la proposition de budget de l'année suivante. Dans les budgets classiques établis par lignes et postes, les entrées sont classées en fonction du type de dépense (salaires, investissements, etc.). Les réformes budgétaires cherchent en général à modifier les pratiques et la reddition des comptes pour mieux montrer si les objectifs ont été atteints (budgets fondés sur des programmes).

Réformer la gestion des finances publiques

Les efforts accomplis de longue date dans les pays membres et non membres de l'OCDE pour réformer les systèmes de GFP, dans un souci d'efficacité, de transparence et de responsabilité, ont donné différentes approches. La réforme exige beaucoup de ressources et de compétences et passe souvent par une remise en cause des intérêts particuliers. C'est pourquoi il arrive souvent que les efforts de réforme progressent lentement ou échouent dans les pays donneurs comme dans les pays partenaires. Cette situation a conduit récemment à la mise en place d'approches progressives, par étapes, de la réforme de la GFP, dont l'objectif est d'établir des budgets nationaux de base au fonctionnement satisfaisant avant de procéder à des réformes plus avancées. Les fonctions budgétaires «de base» que visent les processus de réforme sont les suivantes :

1. Budget unique, universel et unifié sans postes hors budget ni budgets parallèles[4].
2. Efficacité de l'enregistrement des dépenses et des recettes et de la notification au gouvernement qui doit être informé de la manière dont les fonds sont obtenus et dépensés.
3. Transparence et ouverture des procédures budgétaires et des versements, permettant d'identifier les disparités entre les engagements et les affectations effectives.

Les réformes les plus avancées répondent en général aux objectifs suivants :

- Établir un lien entre le budget et les objectifs initiaux, en permettant l'évaluation des résultats obtenus par les politiques gouvernementales au regard des affectations budgétaires.
- Inclure des mesures des productions et des résultats dans le cadre budgétaire, en permettant l'examen de l'efficacité et de l'efficience obtenues.

L'expérience a montré que la transplantation dans les pays partenaires de réformes ambitieuses et profondes de la GFP n'est pas toujours un succès, probablement parce qu'on cherche à avancer trop rapidement et/ou de couvrir un champ trop vaste, sans tenir compte de la complexité de la tâche et des capacités locales souvent limitées. Il est maintenant reconnu que la réforme prend du temps et doit être adaptée en fonction du contexte. Il faudrait garder cet aspect à l'esprit pour comprendre et mettre en œuvre une budgétisation sensible au genre.

4.. Certains estiment cependant que les postes hors budget sont acceptables dans certains cas et sous certaines conditions (voir Schiavo-Campo et Tommasi, 1999).

BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE

QUOI

La budgétisation sensible au genre (BSG) cherche à intégrer des considérations d'égalité des genres dans la procédure budgétaire pour garantir une affectation efficace des ressources en fonction des besoins définis, et restructurer les recettes et les dépenses pour renforcer l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes. Il se s'agit pas d'établir des budgets séparés pour les hommes et les femmes, ni nécessairement de procéder à une réforme radicale des procédures budgétaires en place.

Un budget attentif à l'égalité hommes-femmes et pleinement mis en œuvre représente une forme avancée de réforme de la GFP, dans la mesure où il analyse l'affectation des fonds et les droits ainsi que leurs conséquences sur le plan de l'égalité hommes-femmes dans un souci d'efficacité des ressources. En pratique, cependant, la plupart des initiatives de BSG en place se limitent à des analyses sélectives et ponctuelles de l'incidence des crédits alloués ou des structures d'affectation dans un secteur ou dans un ministère, par exemple.

POURQUOI

Plus de 120 pays ont mis en place un plan d'action national en faveur de l'amélioration de la condition des femmes (UNIFEM, 2006), mais il s'agit souvent de vœux pieux sans budget adéquat de mise en œuvre. La budgétisation sensible au genre peut contribuer à empêcher que les considérations d'égalité hommes-femmes ne soient laissées de côté dans les budgets. Alors que le Programme d'action d'Accra recommande une utilisation accrue des systèmes nationaux, la BSG fournit un moyen d'engager un dialogue avec les gouvernements des pays partenaires sur les inégalités entre les sexes et d'accroître l'efficacité du développement en donnant plus d'autonomie aux femmes.

OU

Plus de 60 pays ont mis en œuvre des initiatives de budgétisation sensible au genre (Budlender et Hewitt, 2003), mais souvent sous forme de projets pilotes seulement (Sharp, 2007).

COMMENT

En raison des différences considérables qui existent entre les budgets, les pays et les contextes, il est impossible de fournir un modèle général de budgétisation sensible au genre. Il s'agit plutôt d'un ensemble d'approches et de méthodes budgétaires transformées par la prise en compte de considérations d'égalité hommes-femmes.

Sharp (2003) décompose les initiatives de BSG en trois phases qui ne s'excluent pas mutuellement mais s'enchaînent souvent :

1. **Sensibilisation** : L'objectif essentiel de cette phase initiale est de mettre en évidence les disparités entre les genres. Il est essentiel de disposer de données ventilées par sexe pour analyser les recettes et les dépenses budgétaires en fonction de l'égalité hommes femmes. Cette phase comporte aussi un renforcement des capacités et la sensibilisation des intervenants clés. La participation de la société civile joue un rôle essentiel.

   On analyse souvent les budgets pour déterminer comment l'affectation des ressources influe sur l'égalité hommes femmes ; les analystes chercheront d'abord à dresser le bilan des disparités entre les hommes et les femmes dans un secteur (à l'aide de données ventilées par sexe) et examineront ensuite les mesures et les programmes qui concernent ce secteur. C'est seulement en étudiant l'application effective et les résultats obtenus qu'il est possible d'évaluer si les politiques publiques répondent en fait aux inégalités observées, par exemple pour déterminer si les filles bénéficient du même accès à l'instruction que les garçons.

2. **Responsabilisation** : Il s'agit habituellement d'élargir les initiatives de BSG pour qu'elles ne se limitent pas à l'analyse ponctuelle des affectations budgétaires initiales mais couvrent tout le cycle budgétaire, et notamment de faire en sorte que les organismes gouvernementaux assument la responsabilité de la BSG. Cela peut conduire à des évolutions des institutions sous une forme ou sous une autre. Les objectifs de transparence et d'information sur les inégalités entre les genres dans les affectations budgétaires évoluent ainsi vers la création d'un sens des responsabilités à l'égard des objectifs d'égalité.
3. **Évolution (= Action) :** cette phase, objectif ultime des initiatives de BSG, consiste à modifier les budgets et politiques publics. Il faut pour cela adopter de nouveaux outils et d'autres méthodes, en particulier pour le suivi et l'évaluation des effets des modifications apportées au budget. Il existe très peu d'exemples documentés d'initiatives de BSG ayant progressé jusqu'à cette troisième phase. Pour citer Sharp (2007), « on estime généralement que les initiatives de BSG présentent un bilan mesurable plus important en termes d'analyses produites que de modification des budgets et des politiques ».

Cependant, même si une initiative de BSG n'atteint pas son objectif général à long terme de modification des affectations budgétaires, elle peut néanmoins réussir dans une certaine mesure sans être couronnée de succès, dès lors qu'elle amorce un processus et/ou un dialogue sur l'égalité hommes-femmes, déclenche une collaboration et une coopération entre les parties intéressées par la transparence budgétaire et contribue à imposer l'idée que l'inégalité entre les genres est une hérésie économique.

BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE AUX PHILIPPINES: DÉFIS ET RÉUSSITE

Aux Philippines, 5 % au minimum des budgets publics, nationaux et locaux doivent être affectés à des activités en faveur de l'égalité hommes-femmes, qui sont décrites dans un « Plan sur l'égalité hommes-femmes et le développement » établi par chaque organisme national.

Cette politique budgétaire, mise en place en 1999, vise à sensibiliser les organismes nationaux et les autorités locales à l'égalité entre les genres et à l'autonomisation des femmes. Cependant, on constate après plus d'une décennie qu'elle est peu appliquée. Les données recueillies pour la période 2004 2008 par la Commission philippine sur les femmes montrent que 130 seulement des 400 organismes nationaux environ ont présenté un « plan sur l'égalité hommes-femmes et le développement » au cours de cette période. Il n'existe pas d'incitations à l'application de la mesure ni de sanctions pour non-conformité, ce qui peut expliquer en partie cette situation, à laquelle contribuent aussi l'absence de compréhension de la loi et les faibles capacités des organisations nationales. Il faut encore surmonter d'autres difficultés, en particulier pour l'amélioration de la collecte de données ventilées par sexe.

Un exemple prometteur : le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles

Le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles est l'un des organismes philippins qui met en œuvre la politique budgétaire en faveur de l'égalité hommes-femmes en lui consacrant 5 % de son budget. Des agents spécialement affectés à ce travail ont pu mobiliser les fonds nécessaires pour faire face aux problèmes d'organisation et garantir la mise à disposition de capacités de recherche, ainsi que la conception et le suivi des projets en faveur de l'égalité des genres dans le ministère.

AusAID et la Banque mondiale ont travaillé en collaboration pour soutenir un projet de réforme de la gestion foncière (« LAMP2 ») destiné à contribuer au développement socio économique par l'amélioration des politiques de gestion des terres et l'adoption de systèmes et procédures dans des domaines comme l'établissement de titres, l'adjudication, la collecte de données et la gestion de registres. Le projet doit promouvoir et protéger les droits des femmes et des hommes. Un « plan sur l'égalité hommes-femmes et le développement » est présenté chaque année dans le cadre du projet au ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, et un budget spécifique est affecté aux activités en faveur de l'égalité hommes femmes. Les activités prévues doivent être développées et mises en œuvre par le ministère au niveau national. Comme l'intégration des questions d'égalité hommes femmes bénéficie de crédits alloués à la fois par ce projet et par le ministère, des discussions régulières permettent d'assurer la complémentarité des activités et des ressources.

BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE AU ROYAUME-UNI : LE RÔLE ESSENTIEL DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Women's Budget Group, créé en 1989, est un groupe de réflexion indépendant composé d'universitaires et de représentants d'organisations de la société civile et de syndicats. Au cours du mandat exercé par le Parti travailliste à partir de son élection en 1997, il s'est réuni régulièrement avec des fonctionnaires et des politiques britanniques. L'une de ses principales activités a consisté à répondre aux rapports sur le projet de budget et sur le budget en mettant l'accent dans ses commentaires et ses analyses sur les évolutions défavorables des systèmes fiscaux et de sécurité sociale (mais sans s'y limiter).

Cependant, l'indépendance du groupe à l'égard du gouvernement présente à la fois des avantages et des inconvénients. Pour ce qui est des aspects positifs, ses analyses peuvent contribuer à la sensibilisation et au renforcement des capacités des organisations de la société civile et aussi, dans certains cas, fournir un cadre d'interaction et de dialogue avec le gouvernement. Du côté négatif, le fait de se trouver à l'extérieur du gouvernement limite l'influence exercée et l'accès aux données, dans la mesure où les rapports sur les budgets correspondent dans une certaine mesure à des décisions et à des affectations déjà prises. Il a été d'autant plus difficile au groupe d'influer sur le contenu ou la formulation du budget par ses analyses et commentaires.

Dans ses concertations avec le gouvernement, le Women's Budget Group doit en outre trouver un équilibre entre la formulation des points de vue et des aspirations des organisations de la société civile soucieuses de renforcer l'égalité hommes femmes au Royaume Uni et la nécessité d'apparaître comme un partenaire constructif et responsable dans la recherche de solutions politiquement réalistes et applicables. En négligeant le premier aspect, le groupe risquerait de perdre tout soutien et toute crédibilité et, en oubliant le deuxième, il pourrait se heurter à la résistance du gouvernement et limiter ainsi ses possibilités d'influer sur les politiques et les budgets présents et à venir.

À partir de l'élection du gouvernement travailliste, le groupe eu plus facilement accès à l'information et à l'administration, ce qui témoigne du rôle essentiel de la volonté politique et de la nécessité de s'adapter à l'évolution des conditions extérieures. Ses analyses et ses commentaires restent réactifs et réformistes plutôt que proactifs et transformateurs, témoignant ainsi des limitations qui pèsent sur toute initiative extérieure en faveur de la prise en compte de l'égalité hommes femmes dans le budget, quelle que soit la volonté politique et le niveau de développement. Les relations établies entre les fonctionnaires et des organisations comme le groupe, et l'évolution progressive de l'attitude des principaux décideurs ne sont pas toujours immédiatement visibles dans les budgets et les politiques, mais elles peuvent faciliter des améliorations et des évolutions progressives par la suite.

Conditions préalables à la budgétisation sensible au genre

Il n'existe pas de recette qui garantisse le succès des initiatives de budgétisation sensible au genre, mais la plupart des experts conviennent qu'il faut réunir les conditions suivantes :

- **Soutien politique** : pour obtenir des avancées réelles, une initiative de BSG doit être soutenue par un gouvernement central réceptif et responsable. Cette condition vaut à la fois pour les partenaires du développement et les pays en développement[5]. La société civile peut jouer un rôle important en veillant à la responsabilisation des gouvernements.

5. Voir Conseil de l'Europe, 2005, Elson, 1998 et Budlender, 2000a.

- **Engagement durable** : les initiatives ponctuelles de BSG ont peu de chance d'exercer une influence significative. Il faut de la patience, car la collecte de données et d'informations prend du temps, de même que la sensibilisation et le renforcement du sens des responsabilités. On estime que les initiatives de BSG doivent être inscrites au budget national pour une durée de trois ans au moins (Budlender et Hewitt, 2003). Les structures parallèles doivent être évitées.
- **Existence de données ventilées par sexe** : souvent, on connaît mal les inégalités entre les hommes et les femmes car on manque de données ventilées par sexe, par exemple sur la répartition par sexe de l'étendue et de la diffusion des services publics, et sur les résultats et possibilités de développement qui s'offrent aux hommes et aux femmes respectivement (Budlender 2007).

BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE EN INDE : UNE INITIATIVE À LONG TERME APPUYÉE PAR LE GOUVERNEMENT

La mise en place de la budgétisation sensible au genre en Inde résulte de la combinaison des efforts de planification du gouvernement central et des pressions de la société civile et a pris beaucoup de temps. Cependant, le processus n'a pas été lent et régulier, mais s'est déroulé plutôt comme une succession de modifications rapides de l'organisation, suivies de périodes de consolidation. L'adoption de la BSG au niveau du gouvernement central a été marquée par la publication de la première analyse de cette approche dans le budget de l'Union en 2001, et la création d'un chapitre distinct consacré à l'égalité hommes femmes dans *l'Étude économique* de 2000 2001.

Auparavant, la question de l'égalité entre les genres avait connu une longue évolution : d'abord considérée comme relevant du bien être social, elle était prise en charge dans les projets de budget par des fonds caritatifs (de 1951 à 1974), avant que sa dimension économique ne soit progressivement reconnue. En 1990, l'égalité hommes-femmes a été traitée pour la première fois selon une perspective d'autonomisation. Cette approche s'est renforcée dans le neuvième projet de budget (1997 2002) qui a inscrit l'autonomisation des femmes parmi les objectifs stratégiques et déclaré que 30 % au moins des fonds/avantages apportés à des « secteurs d'amélioration de la condition féminine » prédéfinis seraient affectés aux femmes (objectif remis en cause par la suite lorsque certains ont fait observer que tous les ministères sont utiles aux femmes). C'est sur le neuvième projet de budget que repose l'adoption de la BSG en 2001.

Les pressions systématiques de la société civile ont ensuite conduit le ministère des Finances, en 2005, à demander à tous les ministères de créer des cellules de BSG et à 18 d'entre eux de présenter des rapports annuels et des budgets d'exécution indiquant clairement les crédits budgétaires destinés aux femmes. En outre, le ministère de la Femme et de l'Enfant a été créé en 2006 et une déclaration séparée concernant la BSG a été inscrite pour la première fois dans le budget de l'Union de 2005 2006. Les dixième et onzième projets de budget, couvrant la période 2007 2012, ont renforcé le mandat de la BSG en précisant qu'elle devait être respectée strictement dans tous les ministères.

Ces progrès ne peuvent cependant dissimuler le fossé qui subsiste entre la politique et la pratique, alors que la mise en œuvre de la BSG en Inde reste limitée par une décentralisation financière insuffisante, par des obstacles à la participation effective des femmes à la planification et à l'exécution du budget, et par le manque de données sur les crédits alloués par le gouvernement et les résultats obtenus sur le plan de l'égalité des genres. Pourtant, la combinaison d'une forte volonté politique associée à une planification à haut niveau et de la pression de la population a conduit l'Inde à une situation exceptionnelle dans laquelle la BSG est approuvée et soutenue par le gouvernement central en paroles comme en actes. Le budget de l'Union pour l'exercice 2010 2011 promettait ainsi un accroissement de 50 % des crédits accordés au ministère de la Femme et de l'Enfant, ce qui témoigne de la volonté du gouvernement central de continuer de progresser dans ce domaine.

PRISE EN COMPTE DE L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : POSSIBILITÉS ET DIFFICULTÉS

Cette section fait le point des difficultés qui gênent la mise en place et l'application de la budgétisation sensible au genre et propose des solutions permettant de rendre les systèmes et les réformes de la gestion des finances publiques plus favorables à l'égalité hommes-femmes.

Volonté politique

Le manque de volonté politique pour l'intégration des considérations d'égalité hommes femmes à la gestion publique peut prendre diverses formes : parfois, les gouvernements estiment qu'il vaut mieux préparer les budgets en secret et les protéger de toute forme d'opposition, parfois ils manifestent une résistance directe à l'égalité hommes femmes. Les défenseurs de la BSG peuvent tirer profit de la collaboration avec la société civile et les groupes qui militent pour une transparence budgétaire accrue. Les « budgets ouverts » sont encore rares[6], et les avocats de la BSG doivent surmonter cet obstacle, même s'ils sont isolés. En joignant leurs forces à celles d'autres groupes d'intérêt, les initiatives de BSG peuvent contribuer à l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation.

Des effets positifs peuvent aussi résulter des initiatives de BSG et de l'évolution des affectations budgétaires et intéresser les ministères des Finances et les décideurs. Des données montrent qu'une répartition plus équitable des ressources renforcerait la croissance économique à long terme. La Banque mondiale (2006) constate que les inégalités compromettent souvent les perspectives de prospérité et de croissance générale. La BSG pourrait ainsi profiter à toutes les parties, c'est à dire que les militants de l'égalité entre hommes et femmes influeraient sur l'orientation de la gestion des finances publiques pour renforcer l'égalité entre les genres, tandis que le gouvernement appliquerait des procédures budgétaires plus transparentes et plus propices à la croissance.

6. L'enquête sur le budget ouvert, réalisée dans 85 pays, montre que, en 2008, 80 % des gouvernements n'ont pas fourni aux populations les informations nécessaires pour que celles-ci considèrent qu'ils ont bien rendu compte de la gestion de leur argent. Voir www.openbudgetindex.org.

Le problème des capacités

Même lorsque les gouvernements sont convaincus des avantages des initiatives de BSG, les capacités locales limitées risquent d'en gêner ou même d'en empêcher la mise en œuvre. Cette difficulté n'est pas propre à la BSG. Le manque de capacités fait souvent obstacle à l'évolution vers une budgétisation fondée sur des programmes et vers des réformes générales de la gestion des finances publiques dans les pays partenaires. Pour mobiliser les ressources nécessaires face à ces problèmes de capacité, on peut envisager de mettre l'accent sur les « effets secondaires » de renforcement de la croissance que peut avoir la BSG et l'amélioration de l'égalité entre les genres[7].

Données ventilées par sexe

La rareté des données ventilées par sexe fait également obstacle à la mise en place d'une gestion des finances publiques attentive à l'égalité hommes-femmes, car elle ne permet pas de définir les inconvénients fondés sur le genre et d'y faire face. Les initiatives qui visent à renforcer les systèmes statistiques des pays en développement devront en général prévoir à la fois un renforcement des capacités des institutions qui recueillent des données et la création d'une infrastructure de collecte de données. Une fois disponibles, les données ventilées par sexe peuvent profiter à tout un ensemble d'initiatives et contribuer à la prise de conscience et à la connaissance des inégalités qui existent entre les hommes et les femmes.

DIALOGUE PUBLIC ET COLLECTE DE DONNÉES EN TANZANIE

La Tanzanie est le chef de file de la budgétisation sensible au genre en Afrique subsaharienne. Cette situation est imputable en grande partie à une initiative précoce de la société civile mise en œuvre par le Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) en collaboration avec un vaste regroupement d'ONG locales (FemAct). À l'inverse de ce qui a été observé dans la plupart des autres pays en développement, cette initiative de la société civile a réussi à engager le dialogue et à travailler avec le gouvernement central pour mettre en place un effort de collaboration en faveur de l'amélioration et de l'élargissement des analyses et des données sur la BSG.

Les initiatives de BSG en Tanzanie se décomposent globalement en deux phases. Dans un premier temps (1997 2001), l'accent a été mis sur la constitution d'un groupement actif et compétent d'ONG, l'acquisition des connaissances nécessaires sur la BSG et l'obtention d'un accès au gouvernement central. La deuxième phase a commencé en 2001 et se poursuit. Les objectifs généraux et les institutions participantes restent les mêmes, mais il a été décidé de rechercher activement le soutien de la population en créant un mouvement populaire plus large en faveur du changement économique et social.

Parmi les réalisations récentes figurent une étude du TGNP sur les coûts et le partage des charges liées aux soins à domicile des patients séropositifs ou atteints du sida, ainsi qu'une analyse de la place des hommes et des femmes dans le cadre des politiques de privatisation de l'eau. Depuis 2004, le TGNP a élaboré et publié des notes d'information sur l'examen du budget, en continuant de rappeler au gouvernement ses obligations à l'égard des femmes et des populations pauvres. En outre, il a pris l'initiative de lancer une enquête sur les budgets temps et de trouver des financements pour la mettre en œuvre. Cette enquête réalisée par le Bureau national des statistiques et publiée en 2009 était la première de ce type en Tanzanie.

Globalement, l'objectif et le principe général de la BSG sont bien connus et acceptés en Tanzanie, pour partie grâce à la forte présence et à la pression de la société civile, et pour partie aux initiatives passées de BSG. La collaboration permanente entre le ministère de l'Eau et de l'Irrigation et le TGNP en est un bon exemple. En même temps, les capacités et les ressources de l'administration centrale restent malheureusement limitées. Même si le ministère des Finances a soutenu les initiatives de BSG par le passé, l'ensemble de la procédure budgétaire de la Tanzanie est déjà sollicitée au maximum, de sorte que les capacités disponibles pour entreprendre de telles analyses au cours de la phase de budgétisation sont très réduites. Cette situation continuera bien entendu de peser sur les activités de BSG à l'avenir, mais n'a pas empêché quelques progrès.

CONCLUSION

La budgétisation sensible au genre contribue à la prise en compte systématique de l'égalité hommes femmes et de l'autonomisation des femmes dans les budgets publics et la gestion des finances publiques. Les initiatives de BSG permettent de traduire les actions de sensibilisation à l'égalité hommes femmes dans le langage de l'administration et d'accélérer la croissance pro pauvres. Elles ont ainsi la capacité de concilier le désir de faire progresser l'égalité hommes femmes d'un côté et celui d'améliorer l'exécution de l'aide, les politiques nationales et les performances économiques de l'autre.

Des difficultés persistent cependant. La viabilité et le succès des initiatives de budgétisation sensible au genre dépendent de la volonté politique, alors que les interactions entre les défenseurs de l'égalité hommes femmes et les institutions publiques sont souvent limitées, dans le meilleur des cas. Le manque de capacités locales et de données ventilées par sexe compromet la prise en compte des inégalités entre les genres. Pour surmonter ces obstacles, les initiatives de BSG peuvent s'assurer le soutien du gouvernement central et former des alliances avec d'autres groupes qui militent par exemple pour la transparence budgétaire, l'amélioration des données ventilées par sexe ou une reconnaissance accrue des effets bénéfiques sur la croissance de la réduction des inégalités. La BSG reste cependant un élément ambitieux de toute réforme de la gestion des finances publiques et nécessite une perspective à long terme et de la patience.

7. Bien qu'il ne s'intéresse pas uniquement à la BHF, le bulletin semestriel de la Banque mondiale sur la promotion de l'égalité hommes-femmes intitulé « Égalité hommes-femmes pour une économie intelligente » fournit des exemples récents de cette approche. Voir www.worldbank.org/gender.

RÉFÉRENCES ET RESSOURCES

Asian Development Bank et al (2008), *Paradox and Promise in the Philippines - A Joint Country Gender Assessment*, Philippines.

Austrian Development Cooperation (2009), *Making Budgets Gender Sensitive: A Checklist for Programme Based Aid*, Vienne, janvier.

Banerjee, N. et Krishnaraj, M. (2004), Sieving budgets for gender, *Economic and Political Weekly*, 30 octobre.

Banque mondiale (2006), *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10)*, Washington DC, États-Unis.

Banque mondiale (2007), *Gender and growth in Tanzania*, Banque mondiale, Washington DC, États Unis.

Budlender, D. (2000), *Review of gender budget initiatives*, Community Agency for Social Enquiry, South Africa, 70 p.

Budlender, D. (2000), The political economy of women's budgets in the South, *World Development*, Vol. 28(7), pp. 1365 1378.

Budlender, D. (2007), *Financing for development: Aid effectiveness and gender-responsive budgeting*, Background paper for the Eighth Commonwealth Women's Affairs Ministers Meeting in Kampala, Uganda, The Commonwealth Secretariat, Londres, Angleterre.

Budlender, D. et Hewitt, G. (2003), *Engendering budgets: A practitioners' guide to understanding and implementing gender responsive budgets*, New Gender Mainstreaming Series on Development Issues, The Commonwealth Secretariat, Londres, Angleterre.

Budlender, D. et Hewitt, G. (2003), *Gender budgets make more cents,* New Gender Mainstreaming Series on Development Issues, The Commonwealth Secretariat, Londres, Angleterre.

Centre for Budget and Governance Accountability (2010), *Finance Minister's Budget speech and proposals for social sector not in sync*, Press Release, Centre for Budget and Governance Accountability, Inde, 26 février.

Comité consultatif de l'égalité des chances de l'Union européenne (2003), *Opinion on gender budgeting,* Comité consultatif de l'égalité des chances de l'Union européenne, Bruxelles, Belgique.

Conseil de l'Europe (2005), *Gender budgeting*, Final report of the Group of specialists on gender budgeting, Direction générale des droits de l'homme, Strasbourg, France.

Elson, D. (1998), Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options, *Journal of International Development*, Vol. 10, pp. 929 941.

European Research Office et APRODEV (2002), *Concept notes on gender budgeting*, Concept note for conference organised by UNIFEM, Nordic Council of Ministers and the Government of Belgium in Brussels, 16 17 octobre, document préparé par le European Research Office en coopération avec APRODEV, Bruxelles, Belgique.

Goyal, A. (2006), *Women's empowerment through gender budgeting – a review in the Indian context*, Unpublished concept note, Department of Women and Children.

Hans, A., Patel, A.M. et Agnihoti, S.B. (2008), The need for a framework for combined disability and gender budgeting, *Indian Journal of Gender Studies*, Vol. 15(2), pp. 233 260.

James, J. et Williams, M. (2009), *Summary Report of Towards Measures of Equality*, Swansea University and UK Government Equalities Office.

Lahiri, A., Chakraborty, L.S., et Bhattacharyya (2003), Gender budgeting in India, Presentation of a macro study on gender budgeting in India. Study commissioned by UNIFEM South Asia and undertaken by the Indian National Institute for Public Finance.

Mhina, E. H. (2007), Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women: Experiences from Tanzania, Report prepared by GAD Consult, Dar es Salaam, Tanzanie.

National Resource Centre on Urban Poverty (2007), *Special Issue on Gender Budgeting*, Regional Centre for Urban and Environmental Studies, All India Institute of Local Self-Government, Mumbai, Inde.

Nations unies, Division de la promotion de la femme (2007), *Financing for gender equality and the empowerment of women*, Report of the Expert Group Meeting in Oslo, septembre 2007, Nations unies Division de la promotion de la femme des Nations unies, New York, États Unis.

Patel, V. (2003), *Gender Budget – a case study of India*, Working Paper UDE (CAS) 7(7)/2003, University of Mumbai, Department of Economics, Centre of Advanced Study in Economics, Mumbai, Inde.

Patel, V. (2007), *Gender budgeting in India*, Presentation from the National Workshop on "Gender Budgeting – an Effective Tool for Achieving Women's Empowerment" by the Equity Foundation, Patna and supported by the Planning Commission of India.

Rake, K. (2002), *Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group*, Paper prepared for the conference: Gender Balance – Equal Finance Basel, Suisse, mars 2002.

Rubin, M.M. et Bartle, J.R. (2005), Integrating gender into government budgets: A new perspective, *Public Administration Review*, Vol. 65(3), pp. 259 272.

Rusimbi, M. (2003a), Mainstreaming gender into national planning and budgeting processes and macro-policies in Tanzania: The case of the Gender Budget Initiative (GBI), Chapter 12 in: *Against neoliberalism: Gender, democracy and development* by Chachage and Mbilinyi (eds.), Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), E&D Limited, Dar-es-Salaam, Tanzanie.

Rusimbi, M. (2003b), Struggles over resources and democracy: TGNP's experience with gender budgeting, Chapter 4 in: *Activist voices: Feminist struggles for an alternative world* by Mbilinyi, Rusimbi, Chachage and Kitunga (eds.), Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), E&D Limited, Dar-es-Salaam, Tanzanie.

Schiavo-Campo, S. et Tommasi, D. (1999), *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, Manille, Philippines.

Sen, G. (2000), Gender mainstreaming in Finance Ministries, *World Development*, Vol. 28(7), pp. 1379 1390.

Sharp, R. (2007), *Gender Responsive Budgets (GRB's) have a place in financing gender equality and women's empowerment*, UN Expert Group Meeting on financing for gender equality and the empowerment of women in Oslo, septembre 2007, Division de la promotion de la femme des Nations unies, New York, États Unis.

Sharp, R. (2003), *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, Fonds de développement des Nations unies pour la femme, New York, États-Unis.

Sharp, R. et Broomhill, R. (2002), Budgeting for Equality: The Australian Experience, *Feminist Economics*, Vol. 8(1), pp. 25 47

Stotsky, J.G. (2006a), *Gender budgeting*, IMF working paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC, États Unis

TGNP (2006), *Is the 2006/2007 budget pro-poor and gender sensitive?* TGNP Budget Review Position Paper, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzanie.

TGNP (2007), *Follow the money: A resource book for trainers on public expenditure tracking in Tanzania*, Prepared by Hakikazi Catalyst, Repoa, and Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzanie.

TGNP (2007), *What does the 2007/08 budget mean for women, youth and the poor?* TGNP Budget Review Position Paper, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzanie.

TGNP (2007), *What kind of budget do feminists and gender activists want?* TGNP address to Member of the Tanzanian Parliament, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzanie, 8 juin.

TGNP (Tanzania Gender Networking Programme) (1999), Budgeting with a gender focus, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzanie.

Thakur, S.G. (2006), *Putting development first: Mainstreaming gender for aid effectiveness*, Paper prepared for the Commonwealth Finance Ministers Meeting 2006, The Commonwealth Secretariat, Londres, Angleterre.

UNIFEM (2006), Promouvoir l'égalité entre les sexes dans les nouvelles modalités de l'aide et les partenariats, Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), New York, États Unis

UNIFEM (2007a), Le développement des capacités pour la promotion de l'égalité entre les sexes, dans l'optique de l'efficacité de l'aide. Enseignements dégagés des consultations sous-régionales en Afrique, document de réflexion d'UNIFEM, Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), New York, États Unis.

UNIFEM (2007b), *Promoting gender equality in the aid effectiveness agenda in Asia Pacific*, UNIFEM Discussion Paper, Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), New York, États Unis.

UNIFEM, the Commonwealth Secretariat and the International Development Research Centre (IDRC): www.gender-budgets.org

Women's Budget Group (2006), *Response to Women and Equality Unit Consultation: Advancing Equality for Men and Women: Government proposals to introduce a public sector duty to promote gender equality*, Women's Budget Group Note, Londres, Angleterre.

Women's Budget Group (2008), *Evidence from the UK Women's Budget Group, to the Standing Committee on the Status of Women*, Women's Budget Group Note, Londres, Angleterre.

World Bank Institute (2005), *A manual for trainers on gender and development: Module II, case study 2: Gender Budget Initiative: The case of Tanzania*, Banque mondiale, Washington DC, États Unis.

Yamini Mishra, S.D. (2006), Women's component plan and gender budgeting in India: Still a long way to go!, *YOJANA*, Vol. 50, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.