



GENRE et BUDGETS

Panorama

Helena Hofbauer Balmori

Helena Hofbauer Balmori (auteure)

Helena est directrice générale de FUNDAR (Centro de Análisis e Investigacion) au Mexique, une institution indépendante et interdisciplinaire qui cherche à encourager la transition démocratique. Le domaine de prédilection de FUNDAR est la recherche appliquée en matière de budget, en tant que moyen de promouvoir la participation des citoyens dans l'établissement des priorités pour les pauvres, les femmes et les enfants. Helena travaille dans le cadre de l'initiative budgétaire sexospécifique mexicaine depuis 2000 et assume les fonctions de conseillère, formatrice et consultante dans divers pays d'Amérique latine. Helena est titulaire d'une maîtrise dans le domaine des études sur la paix internationale et connaît bien les organisations de défense des droits humains et de promotion de la participation citoyenne.

Debbie Budlender (conseillère)

Debbie est chercheuse dans son domaine de spécialité auprès de la Community Agency for Social Enquiry (CASE - Agence communautaire pour la recherche dans le domaine social), une organisation non gouvernementale de recherche en matière de politique sociale. Elle a coordonné l'initiative budgétaire des femmes sud-africaines dès le début de son lancement en 1995 et a occupé un poste de consultante auprès du Ministère des finances dans l'initiative budgétaire sexospécifique pilote qui a suivi, menée par le gouvernement sud-africain (et financée par le secrétariat du Commonwealth). Dans le cadre d'une collaboration de longue haleine à temps partiel avec Statistics South Africa, l'institut de statistiques national du pays, elle a également participé à la planification et à l'animation de la première étude nationale de l'utilisation du temps dans le pays. Debbie a travaillé comme consultante auprès d'organisations non gouvernementales, de gouvernements, de parlementaires et de donateurs dans de nombreux pays.

Hazel Reeves (édition)

Hazel est la directrice de BRIDGE, le service d'informations en genre et développement basé à l'Institute of Development Studies au Royaume-Uni. Elle a mené des recherches, écrit et donné des conférences sur un grand nombre de thèmes du genre et développement, dont les budgets sexospécifiques.

Remerciements

L'auteure doit beaucoup à Verónica Zebadúa pour son aide dans ses recherches sur les expériences internationales. Que soient remerciés également les membres de l'équipe de BRIDGE, Emma Bell, Charlotte Sever et Susie Jolly pour leur contribution substantielle à ce rapport et leurs commentaires, ainsi que Laurence Nectoux pour la traduction française.

BRIDGE remercie les agences suivantes pour leur soutien financier : l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Ministère du Développement international au Royaume-Uni (DFID), l'Agence néo-zélandaise pour le développement International (Nzaid), la Coopération Technique allemande (GTZ), l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), le Ministère norvégien des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark (Danida), l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) et la Direction du développement et de la coopération (DDC), en Suisse. Nous remercions également l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) d'avoir financé l'impression de la version française.

Fondé en 1992, Bridge est un service de recherche et d'information sur le développement opérant dans le cadre de l'Institute of Development Studies (IDS), au Royaume-Uni. Bridge soutient les efforts déployés dans la sphère politique et sur le terrain en faveur de la prise en compte du genre, en comblant le fossé entre théorie, politique et pratique par l'apport d'informations accessibles et variées sur toutes les questions relatives à la notion de genre.

Autres publications dans la série des Kit' Actu (Cutting Edge Packs) :

- Genre et conflit armé, 2003
- Genre et VIH/SIDA, 2002
- Genre et changement culturel, 2002
- Genre et participation, 2002

Ces *Kit Actu'*, ainsi que les autres publications de BRIDGE, peuvent être téléchargés gratuitement sur le site de BRIDGE à <http://www.bridge.ids.ac.uk>. Des exemplaires imprimés sont en vente sur le portail de la librairie virtuelle de l'IDS à <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/index.html>, ou auprès de IDS bookshop, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton BN1 9RE, courriel : bookshop@ids.ac.uk, téléphone : +44 (0) 1273 678269, fax : +44 (0) 1273 621202. Un nombre limité d'exemplaires sont gracieusement mis à disposition des organisations basées dans le sud, sur demande (contacter BRIDGE pour de plus amples informations : bridge@ids.ac.uk).

© Institute of Development Studies juin 2006
ISBN 1 85864 898 X

La version originale (anglaise – Cutting Edge Pack Gender and Budgets) de ce Kit a été publiée en février 2003. Toutes les adresses électroniques fournies dans ce Kit Actu' étaient valides à cette date.

Table des matières

Acronymes.....	iii
Résumé	1
1. Introduction	2
2. Quels sont les problèmes ?.....	4
2.1 <i>L'absence d'avancées réelles en terme de réduction des inégalités</i>	4
2.2 <i>La prédominance des critères macro-économiques dans l'élaboration des politiques</i>	5
2.3 <i>Les budgets ignorent les différences.....</i>	7
2.4 <i>Problèmes communs des budgets des pays en développement.....</i>	9
3. En quoi les initiatives budgétaires sexospécifiques (IBS) sont-elles utiles et nécessaires ?	13
3.1 <i>Qu'est-ce qu'une IBS ?.....</i>	13
3.2 <i>Quel peut être l'apport des IBS ?</i>	15
3.3 <i>Quelles sont les limites des IBS ?</i>	20
4. Comment les IBS se mènent-elles en pratique ?	21
4.1 <i>Outils</i>	22
4.2 <i>Analyses en terme de genre autres que les IBS.....</i>	34
5. Qui mène les IBS ?	35
5.1 <i>Des coalitions nécessaires.....</i>	35
5.2 <i>Degrés de participation.....</i>	38
6. Quelles stratégies pour un plaidoyer en faveur des budgets sexospécifiques (BS) ?	41
6.1 <i>Le plaidoyer appuyé sur des études scientifiques.....</i>	41
6.2 <i>Formation et sensibilisation</i>	43
6.3 <i>Engager le pouvoir législatif.....</i>	44
6.4 <i>Engager l'exécutif.....</i>	46
7. Quelles perspectives pour les IBS ?	50
7.1 <i>Degré de succès jusqu'à présent.....</i>	50
7.2 <i>De l'analyse budgétaire sexospécifique à la formulation d'un budget soucieux de l'égalité des sexes</i>	52
7.3 <i>Recommandations pour la réalisation d'un budget sexospécifique.....</i>	52
Références	57

Acronymes

ACB	Accord de commerce bilatéral
ASDI	Agence suédoise de développement international
BS	Budget sexospécifique (sensible à la dimension de genre)
CASE	Community Agency for Social Enquiry (Agence communautaire d'enquête sociale - Afrique du Sud)
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEMT	Cadre économique à moyen terme
DAWN	Development Through Active Women Networking Foundation (Philippines)
DFID	Ministère du développement international (Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FED	Femmes et Développement
FOWODE	Forum for Women in Democracy (Forum des femmes pour la démocratie - Ouganda)
GAP	Gender Advocacy Programme (programme de plaidoyer en matière de genre - Afrique du Sud)
GED	Genre et Développement
IBS	Initiative budgétaire sexospécifique
Idasa	Institute for Democracy in South Africa (Institut pour la démocratie en Afrique du Sud)
IFI	Institutions financières internationales
MKSS	Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (Inde)
NCRFW	National Commission on the Role of Filipino Women (commission nationale sur le rôle des femmes philippines)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAHO	Pan American Health Organization (Organisation panaméricaine pour la santé)
PAN	Parti pour l'action nationale (Mexique)
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Parti révolutionnaire institutionnel (Mexique)
PREM	Poverty Reduction and Economic Management
TGNP	Tanzania Gender Networking Programme (Programme de création de réseaux sur le genre en Tanzanie)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes
USA	États-Unis d'Amérique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
WBG	Women's Budget Group (Groupe pour un budget des femmes)
WFTC	Working Families' Tax Credit (Crédits d'impôt aux familles ouvrières)

Résumé

Les relations inégales entre les sexes, qui laissent les femmes dans une position de subordination par rapport aux hommes, prédominent, en dépit des engagements des gouvernements du monde entier en faveur de l'égalité des sexes. Les budgets sexospécifiques ou sensibles à la dimension du genre sont des outils pour progresser vers l'équité sexuelle.

Genre et budgets : examen des cadres économiques qui n'intègrent pas la problématique hommes-femmes

Les cadres économiques partent du principe que le comportement de l'individu est rationnel, orienté vers la recherche de son intérêt personnel et vers le marché. Cet individu apparaît comme une abstraction, sans sexe ni genre, sans âge ni appartenance sociale ou ethnique, détaché de tout contexte historique, social et géographique. De ce fait, ils ne peuvent reconnaître les différences entre hommes et femmes, en vertu de l'existence - supposée - d'objectifs et instruments politiques universels, « neutres » en termes de genre.

En conséquence, les budgets ont hérité du biais sexiste des modèles économiques, abordant les besoins de *tout le monde* de manière *uniforme et neutre en apparence*. Le budget d'un gouvernement est l'instrument technique censé traduire en termes monétaires les engagements pris. Il reflète les priorités politiques d'un gouvernement. Mais, si les budgets participent à la transmission et à la reproduction des préjugés sexistes, ils offrent aussi la possibilité d'agir sur les iniquités sexuelles.

Que sont les initiatives budgétaires sexospécifiques et quelle peut être leur contribution ?

Les initiatives budgétaires sexospécifiques (IBS) ou selon le genre analysent le budget d'un état donné pour voir comment il répond aux besoins différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons et rejailit sur ces groupes. À ce titre, les initiatives budgétaires sexospécifiques peuvent grandement contribuer aux objectifs d'équité, d'égalité, de respect effectif des droits des femmes, d'efficacité, de performance, de responsabilité et de transparence. L'objectif et la finalité des IBS distinguent deux étapes d'un processus à long-terme : l'analyse budgétaire sexospécifique ou selon le genre et la formulation de budgets sensibles à la dimension du genre. Les IBS doivent faire de cette dernière leur ultime objectif, c'est-à-dire défendre et soutenir une répartition des ressources soucieuse de l'égalité des sexes.

Le processus des IBS

À ce jour, plus de 40 pays dans le monde ont conduit différents types d'IBS. Ces initiatives ont été menées aux niveaux national, sous-national et local, dans le cadre ou en dehors du gouvernement,

cherchant parfois à établir un pont entre ces deux sphères. Elles ont engagé, dans leur majorité, un processus à plusieurs niveaux, multipartite, alliant recherche, analyse et plaidoyer.

De nombreux acteurs sont essentiels à la progression d'une IBS. L'exécutif, le gouvernement, est celui qui devra, en dernier ressort, introduire le genre dans les critères qui définissent la répartition des fonds. C'est le pouvoir législatif, par contre, qui demande des comptes à l'exécutif sur ce qui doit être fait pour supprimer les inégalités. La société civile, sous ses nombreuses et différentes formes, joue un rôle crucial en ouvrant des débats et par ses activités de plaidoyer sur des thèmes qui manquent parfois de transparence, comme le budget. L'interaction de ces acteurs dans un processus hautement politique, qui questionne le fondement même des structures de pouvoir, est essentielle dans ce processus à long terme.

Stratégies pour des initiatives extra-gouvernementales

Ceux qui oeuvrent pour une répartition équitable des ressources, en vue de compenser les inégalités existantes, doivent être bien informés. Une bonne connaissance des données techniques et statistiques est cruciale pour la crédibilité de l'initiative, comme pour engager les décideurs. Si les ateliers qui visent à démystifier le budget sont indispensables aux défenseurs de la cause des femmes, il est vital de les compléter par des formations en vue de sensibiliser les hauts fonctionnaires de l'État. Il est nécessaire, également, de forger des outils législatifs, afin de tenir le pouvoir exécutif comptable de l'impact de ses choix budgétaires sur les différents groupes de femmes, d'hommes, de filles et de garçons.

Quelles orientations pour les IBS ?

Comment renforcer les IBS ?

Toute IBS doit être reconnue comme un processus doté de caractéristiques propres, s'inscrivant dans un contexte politique précis. Cependant, la force des IBS est aussi fonction de certaines caractéristiques qui peuvent faire toute la différence :

- La volonté d'impliquer la société civile dans les efforts déployés par le gouvernement, afin que ce dernier réponde de ses actes, tant pour la viabilité de l'initiative que pour renforcer son impact global sur la transparence et la bonne gouvernance.
- Les IBS ne se bornent pas à des activités sporadiques et requièrent un engagement continu et le renforcement des capacités.
- Il est vital de former des alliances et des coalitions au sein de la société civile, ouvrant ainsi aux femmes de plus grandes possibilités de participer aux débats et aux prises de décision budgétaires.

- Lorsqu'une réforme politique majeure est en cours, un champ de nouvelles opportunités peut s'ouvrir aux initiatives situées au sein comme en dehors du gouvernement.

Que faire ?

Pour de nombreuses initiatives, intra- ou extra-gouvernementales, la grande difficulté est de quitter le terrain de l'analyse pour œuvrer à la formulation du budget sexospécifique lui-même, étape indispensable pour obtenir des résultats tangibles. Certaines priorités s'imposent à cet égard :

- Évaluer l'impact des IBS. Il s'agit notamment d'évaluer les performances des IBS, et les différents types d'IBS, au regard d'objectifs généraux comme l'engagement, l'autonomisation et l'équité.
- Identifier et documenter des méthodologies spécifiques pour le pays qui s'affranchissent du cadre analytique et s'efforcent d'intégrer le genre en tant que critère dans la formulation des budgets.
- Étendre la diffusion et l'accès aux différents projets visant à renforcer les capacités et à sensibiliser largement aux différentes phases de travail d'une IBS. Ceci s'applique au renforcement des capacités des défenseurs des budgets sexospécifiques comme des représentants de l'État à tous les niveaux.
- Explorer de nouvelles approches, alliances, outils, comme le potentiel que représente l'intégration du genre dans les initiatives de budgétisation participatives ou l'élaboration d'une approche de la problématique « genre et budgets » axée sur les droits.
- Élaborer des techniques de recherche sensibles à la dimension hommes-femmes, qui intègrent les besoins identifiés au sein des populations dans l'analyse budgétaire et la formulation de budgets soucieux de l'égalité des sexes, et ouvrent ainsi la voie à une participation large.

1. Introduction

Partout dans le monde, des gouvernements se sont engagés en faveur de la promotion des femmes lors des conférences des Nations Unies (ONU) qui se sont tenues depuis 1985 et en tant que signataires de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Pour autant, il s'avère difficile d'inverser la tendance des inégalités de genre actuelles et de progresser vers une plus grande égalité des sexes, dans la vie réelle comme en terme d'égalité des chances. Les initiatives budgétaires (IBS) séxospécifiques sont un outil spécifique visant à repérer les inégalités sous-jacentes et les atténuer par l'attribution de fonds publics. À ce jour, ce type d'initiatives a été mis en œuvre dans plus de 40 pays dans le monde.

Dans un domaine qui reste encore à explorer, ce rapport tente d'apporter quelques réponses aux questions suivantes :

Quels sont les problèmes ? On n'a guère avancé sur le front de la réduction des inégalités entre les sexes, du fait notamment d'un engagement politique faible et de cadres macro-économiques indifférents ou hermétiques à la dimension du genre. De plus, les budgets eux-mêmes posent problèmes, échouant à prendre en compte la dimension du genre et souffrant du manque de statistiques socio-économiques précises, du manque de transparence et de participation.

Que sont les IBS et en quoi sont-elles utiles ? Les IBS peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'égalité, de responsabilité, de transparence, de performance et d'efficacité. Pour réaliser ce potentiel, il faut évoluer de l'analyse budgétaire sensible à la dimension du genre à la formulation de budgets sensibles à cette même dimension – autrement dit, intégrer le genre dans le processus budgétaire. Cependant, l'IBS n'est qu'un simple outil, conçu pour aborder un instrument précis qui reproduit les inégalités.

Comment les IBS sont-elles mises en œuvre concrètement ? La plupart des IBS utilisent et adaptent des outils élaborés pour analyser le budget du point de vue du genre. D'autres efforts sont nécessaires pour concevoir des outils en vue de soutenir l'étape suivante des IBS, à savoir la formulation de budgets soucieux de l'égalité des sexes.

Qui peut entreprendre une IBS ? Les défenseurs de la cause des femmes au sein et en dehors du gouvernement. Les coalitions, lorsqu'elles font preuve d'un engagement actif et durable, peuvent être particulièrement efficaces pour mener ce processus de long terme. Les possibilités d'élargir la

participation aux simples citoyens peuvent contribuer à une meilleure responsabilité gouvernementale.

Quelles stratégies pour un plaidoyer en faveur des budgets sexospécifiques ? Spécifiquement, le plaidoyer, la formation et la sensibilisation sur la base d'études scientifiques et l'engagement des pouvoirs exécutifs et législatifs.

Quelle orientation pour les IBS ? Elles doivent s'appuyer sur leurs réussites à ce jour (au sens large) pour transcender l'analyse budgétaire soucieuse de l'égalité des sexes et s'engager dans la formulation de budgets intégrant la dimension sexospécifique. Ceci implique d'évaluer les performances des IBS, de partager les expériences, de renforcer les capacités, de développer des outils, de mener une sensibilisation large et de faire participer les citoyens.

2. Quels sont les problèmes ?

2.1 L'absence d'avancées réelles en terme de réduction des inégalités

Les relations inégales entre les sexes qui laissent les femmes dans une position subalterne par rapport aux hommes continuent d'être la norme, plutôt que l'exception.¹ Les hiérarchies sexuelles s'observent dans un certain nombre de pratiques (comme la division sexuelle du travail) et d'idéologies (rôles sexuels « convenables », par exemple) qui résultent – et engendrent à leur tour – des relations de pouvoir inégales entre les sexes. En conséquence, il s'instaure un certain type d'ordre social et les perceptions spécifiques, socioculturelles, concernant les hommes et les femmes se traduisent par des configurations politiques et économiques où les femmes se trouvent généralement dans une position désavantagée.

Dans le monde entier, des gouvernements se sont engagés publiquement à promouvoir la condition de la femme. Lors des conférences des Nations Unies de la dernière décennie – la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire 1994), le Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) et la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995) – les gouvernements se sont engagés à remplir divers objectifs en matière d'égalité des sexes, dans un laps de temps précis. Néanmoins, les récentes évaluations des progrès de la condition féminine dans le monde montrent peu d'avancées en matière de réduction des inégalités sexuelles au niveau national (Elson 2000b), dénotant l'absence d'une volonté politique forte.

S'agissant de la représentation politique, les femmes détiennent 14,3 % de l'ensemble des sièges parlementaires nationaux (Union parlementaire internationale 2003). Elles ne représentent 30 % des parlementaires – soit le pourcentage minimum requis, d'après les spécialistes de la gouvernance, pour peser réellement – que dans une poignée de pays : la Suède, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la Norvège, l'Islande, les Pays-Bas et l'Afrique du Sud (Elson 2000b : 77-78). Qui plus est, de nombreux états n'ont toujours pas réformé un certain nombre de lois qui discriminent les femmes et exacerbent les inégalités entre les sexes.

Les forces de la mondialisation – soi-disant plus puissantes que les systèmes politiques nationaux – ne sont pas non plus venues à la rescousse. Ainsi, malgré une augmentation de l'offre

¹ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

d'emplois pour les femmes dans les métiers liés au commerce, les bas salaires et l'absence d'avantages salariaux sont la règle (Klein 2000 ; Secrétariat du Commonwealth 2002).

Cette tendance générale à la persistance des inégalités n'est pas limitée aux relations entre les sexes. En fait, selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les inégalités de revenus se sont creusées dans 48 pays (sur 73 pour lesquels il existe des données) depuis les années 1950, sont restées stables dans 16 pays et n'ont connu une diminution que dans 9 pays. Le pourcent le plus riche de la population dispose d'un revenu supérieur aux 57 % les plus pauvres (PNUD 2002 : 19-20). Il n'est donc pas surprenant que le modèle économique néo-libéral – qui admet tacitement, comme une conséquence inévitable du marché mondial, que les besoins élémentaires de millions d'individus ne seront pas satisfaits – ne soit pas vraiment en mesure de réduire les inégalités entre les sexes.

2.2 La prédominance des critères macro-économiques dans l'élaboration des politiques

Conséquence des réformes économiques du type de l'ajustement structurel, les ministères des finances de la plupart des pays ont gagné une influence considérable dans les processus relatifs aux politiques du développement. Leur rôle ne se borne plus à tenir les cordons de la bourse et à veiller à la bonne santé des finances, il est également de définir des directions stratégiques pour la croissance à moyen et long terme (Sen 2000). De ce fait, les critères de discipline fiscale et monétaire, la réduction de l'offre de services publics, ont réduit l'influence des ministères du domaine social au cours des années 80 et une grande partie des années 90. En dépit de récents efforts qui ont cherché à mettre en valeur le rôle moteur des politiques sociales, les critères économiques continuent de dominer dans l'élaboration des politiques. C'est une difficulté majeure posée aux objectifs généraux d'équité, d'égalité, et aux modèles de développement soucieux de l'égalité des sexes.

La difficulté provient du caractère même des cadres économiques. D'une manière générale, la pensée économique dominante suppose un comportement de l'individu rationnel, guidé par l'intérêt personnel et orienté vers le marché. Cet individu supposé n'a pas de sexe, de genre, ni d'âge, d'appartenance sociale ou ethnique et vit en dehors de tout milieu social, historique et géographique (Çagatay 1998). Ces individus sont censés prendre des décisions en toute liberté, indépendamment des relations de pouvoir inégales qui s'expriment. Les spécificités et les différences des hommes et des femmes ne sont pas reconnues en vertu du présupposé que les

objectifs et les instruments des politiques sont universels et n'ont donc pas d'incidences en terme de genre.

En ne reconnaissant pas les différences entre les hommes et les femmes, comme entre les différents groupes d'hommes et de femmes, la macro-économie² est de fait hermétique (« gender-blind ») à la dimension du genre (elle ignore les questions relatives à cette notion). Les politiques, y compris macro-économiques, ont des incidences en terme de genre. Les inégalités entre les sexes peuvent, à la fois, affecter les performances macro-économiques et se trouver exacerbées par les politiques macro-économiques (Banque mondiale 2001 ; Elson 2002 ; Elson 1997).

Cette incapacité à percevoir la dimension du genre s'illustre notamment dans le peu d'attention accordé au travail non rémunéré, principalement mené par les femmes, dans l'économie "reproductive".³ Sans ce travail, nécessaire pour permettre la participation des hommes et des femmes aux activités génératrices de revenus et stimuler le développement des capacités de l'enfant, ni les ménages, ni l'économie monétaire ne pourraient fonctionner convenablement. Alors que le travail « reproductif » des femmes et le temps considérable qu'elles consacrent bénévolement à la communauté sont exclus des calculs du produit national brut (PNB), d'autres aspects du travail féminin, qui, en principe, y sont maintenant inclus, sont souvent omis dans le calcul. Comme ils n'entrent pas dans le champs de l'emploi formel, la production de subsistance, le travail non rémunéré sur les parcelles familiales et l'emploi informel sont souvent mal représentés dans les statistiques, même si l'on note quelques progrès (Elson, 1999) – voir l'encadré ci-dessous.

Le travail non rémunéré des femmes

En 1995, le PNUD estimait à environ 11 trillions (10¹⁸) de dollars par an la valeur du travail gratuit des femmes (calculé d'après les salaires majoritairement en vigueur). Dans les pays développés, le travail non rémunéré produirait l'équivalent d'au moins la moitié du produit intérieur brut (PIB) (Elson 1999).

Pour être pris au sérieux, les engagements des gouvernements concernant l'élimination des inégalités actuelles devront reconnaître la contribution des femmes à l'économie – dans leurs rôles

² Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

³ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

tant productifs que reproductifs.⁴ Il nous faut dépasser les modèles et théories abstraits, détachés des conditions, intérêts, besoins et contraintes des individus (Çagatay 1998). Le fait que la politique et les décisions politiques nationales soient guidées par des cadres et critères économiques n'est pas anodin.

2.3 Les budgets ignorent les différences

Le budget est l'instrument technique qui reflète les priorités politiques du gouvernement et traduit ces engagements en termes monétaires. C'est le document qui regroupe les propositions de recettes et de dépenses du gouvernement. En conséquence, le budget peut être perçu comme une déclaration de principes et de valeurs du gouvernement, de manière implicite ou explicite. Les thèmes prioritaires sur l'agenda politique ont de bonnes chances de recevoir un financement adéquat.

Généralement parlant, les budgets sont formulés de façon à répondre aux besoins de tous, de manière *uniforme, apparemment neutre*. Conséquence des théories macroéconomiques traditionnelles mentionnées plus haut, les responsables politiques ont tendance à considérer que tous les individus sont égaux, avec des besoins et intérêts communs. Ces conceptions ne reconnaissent pas les distinctions les plus manifestes induites par le milieu social, le genre, l'âge, la couleur de la peau, l'appartenance ethnique, la sexualité ou la situation géographique, ignorant ainsi que les politiques et les budgets ont des résultats différents selon les groupes.

Le fait de ne pas reconnaître ces différences sous-jacentes a des conséquences particulièrement dramatiques sur les secteurs les plus pauvres et les plus marginalisés de la société. D'une part, l'accès aux services de base nécessaires à l'amélioration de leur condition dépend des dépenses gouvernementales. D'autre part, les populations désavantagées se situent généralement à la périphérie du champ d'action politique et économique. Leur pouvoir d'influencer les décisions budgétaires est faible comparé à celui d'autres groupes d'intérêts, plus proches des décideurs qui orientent le budget ou ont une plus grande influence politique. En conséquence, les besoins des pauvres sont souvent traités dans le cadre d'efforts relativement limités, tels que les programmes anti-pauvreté (comme les bons alimentaires), les services sanitaires de base mobiles ou les micro-crédits pour les activités agricoles. S'ils atténuent un tant soit peu les problèmes sociaux et

⁴ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

économiques immédiats, ces efforts isolés ne remédient en rien aux inégalités qui imprègnent l'ensemble des relations sociales, économiques et politiques.

De plus, les financements « neutres » orientés vers des groupes spécifiques peuvent même aggraver les inégalités. Les dépenses ciblées pour la santé reproductive au sein des populations pauvres, par exemple, mettent souvent l'accent sur les femmes et leur responsabilité dans le contrôle de leur fertilité, au lieu d'insister sur le partage des responsabilités ou les responsabilités masculines dans la sphère reproductive. L'impact d'une politique dont le succès repose implicitement sur la capacité des femmes à disposer de leur corps peut porter préjudice aux droits des femmes et à l'établissement de relations plus égalitaires entre les sexes. C'est le cas notamment des kits de santé à destination des communautés marginalisées du Mexique, des zones rurales notamment (voir l'encadré ci-dessous).

Kits de santé à destination des communautés marginalisées au Mexique

Les services fournis mettent l'accent sur les contraceptifs féminins. Ils font la promotion active de certains moyens de contraceptions provisoires (pilules, dispositifs intra-utérins et spermicides) et permanents (stérilisation), limitant ainsi la gamme des options disponibles sans se donner les moyens d'élaborer une approche axée sur le partage des responsabilités entre hommes et femmes.

Qui plus est, les spécificités culturelles des communautés ne sont guère abordées. Ainsi, dans les régions rurales du Chiapas, du fait de leurs conceptions culturelles sur la maternité et la grossesse, les groupes autochtones ne font généralement appel à l'obstétrique qu'en cas de danger extrême. Les attitudes racistes et le peu d'égard des professionnels de santé pour les conceptions indigènes sur le corps et la sexualité jouent un rôle important. De ce fait, le corps médical peut se montrer insensible ou carrément agressif et les femmes trouvent l'interaction avec les professionnels de santé difficile et intimidante (Freyermuth et Jiménez 2000).

Bien que les budgets aient hérités de la soi-disante neutralité des modèles macro-économiques, et aient ainsi transmis et reproduit les biais sexistes, ils permettent aussi de transformer et de redresser les iniquités sexuelles existantes. Les budgets constituent la déclaration de politique la plus importante de l'exécutif (la direction du gouvernement) pour l'année en cours, dans la mesure où ils allouent une certaine somme d'argent aux politiques mises en œuvre. Les politiques ou engagements gouvernementaux qui ne recevraient pas de fonds ne peuvent être pris au sérieux. En tant que tels, les budgets permettent de travailler sur une base annuelle et de traduire en acte

concrets les engagements internationaux en faveur de l'égalité des sexes et de la promotion des femmes. L'analyse budgétaire sensible à la dimension du genre peut donc être considérée comme un instrument de reddition comptable.

2.4 Problèmes communs des budgets des pays en développement

Les budgets, dans les pays en développement notamment, sont confrontés au même type de problèmes, et tout particulièrement dans le domaine du genre.

Manque de données budgétaires et de statistiques socio-économiques précises

C'est sans doute le problème le plus répandu dans les pays en développement. D'une part, les informations nécessaires pour mener une analyse en profondeur ne sont pas forcément disponibles. D'autre part, lorsque des données pertinentes existent, d'autres problèmes - de calendrier, d'accessibilité, de fréquence, de fiabilité et de cohérence - peuvent se greffer (Shapiro 2001). Identifier le type d'informations nécessaire, dont les données sexospécifiques, n'est qu'une première étape qui peut conduire à un long processus de collecte, de systématisation et de publication des données appropriées.

Manque de reddition comptable

Dans la plupart des pays en développement, le budget est perçu comme un domaine opaque, auquel les citoyens et même les agents gouvernementaux, en dehors de l'exécutif, n'ont pas ou très peu accès. Au cours de la dernière décennie, cette conception a subi d'importants changements, en raison d'une série d'évolutions à l'échelle mondiale – comme les processus politiques émergents de démocratisation, de décentralisation, de lutte contre la corruption et de réduction de la pauvreté (Krafchik 2001). Si l'on est passé d'une compréhension des budgets comme un domaine exclusivement gouvernemental à un processus beaucoup plus ouvert, la responsabilité des gouvernements envers les citoyens reste limitée, en raison principalement de la faiblesse des cadres légaux et de systèmes de freins et contrepoids inadaptés (Shapiro 2001 : 31).

⁵ La faible représentation des femmes qui agissent pour l'égalité des sexes dans les assemblées législatives et leur participation limitée dans un domaine à dominance masculine comme la finance pèsent également dans ce sens.

⁵ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

Manque de transparence et de participation

Une compréhension étendue de la démocratie passe nécessairement par une citoyenneté informée, capable de s'engager dans des processus politiques transparents, et par des mécanismes de reddition comptable (Shapiro 2001). Malgré la démocratisation, le manque de cadres réglementaires garantissant le droit d'accès à l'information restent une lacune qu'il est urgent de combler. Dans de nombreux pays en développement, l'absence d'informations budgétaires et programmatiques utiles restreint les possibilités d'agir de manière constructive avec le gouvernement. Au Honduras, la répartition précise des ressources entre les différents programmes n'est publiée que plusieurs mois après le vote du budget.

Il est extrêmement difficile d'évaluer les intentions du gouvernement en matière de genre et d'équité sexuelle dans ces conditions. Pour réaliser tout le potentiel de la participation et influencer sur les prises de décisions politiques, les systèmes politiques fermés et discrétionnaires doivent être transformés.

Manque de mesures claires en terme d'efficacité et d'impact

En dépit de la diversité des activités de planification, il est extrêmement difficile d'établir un lien direct entre le budget et son impact réel. L'analyse première, approfondie, des problèmes qui réclament un financement public n'est que trop rare. Sans une vision claire des populations à atteindre et de ce que les services fournis peuvent réellement apporter aux différents groupes spécifiques, la performance des financements risque d'être limitée et ne se mesurer qu'en termes financiers. Ainsi, l'impression de manuels scolaires pour tous les enfants d'âge scolaire semble un indicateur satisfaisant pour mesurer l'amélioration de l'accès des garçons et des filles à l'éducation. Mais si ces manuels ne remettent pas en cause les rôles traditionnels des hommes, des femmes, des garçons et des filles, le *résultat* de cette politique risque de l'être beaucoup moins en termes d'équité sexuelle.

De fait, l'absence d'évaluations réelles de l'impact des dépenses est généralisé. Les indicateurs d'impact et les évaluations sensibles à la dimension du genre sont une nécessité vitale, d'autant que les inégalités structurelles sous-jacentes ne sont pas toujours prises en compte dans la conception des services, et que certains programmes apparemment « rentables » reposent sur le travail des femmes qui ont déjà fort à faire et creusent encore les inégalités.

Manque de revenus, projections inadaptées et pression des donateurs multilatéraux

Plusieurs éléments limitent la marge de manœuvre des décisions budgétaires. Dans de nombreux pays, le budget est fortement tributaire du manque de ressources stables et suffisantes. Dans certains cas, des programmes bien conçus et sensibles aux besoins des différents groupes se

voient corrigés sans grand égard pour les priorités sociales, victimes du manque de ressources ou de projections inadaptées.

Le rôle des bailleurs de fonds multilatéraux et des institutions financières internationales (IFI) dans ce fragile équilibre ne doit pas non plus être sous-estimé : la pression en faveur de l'austérité fiscale, par exemple, peut limiter la capacité du gouvernement de répartir les fonds en fonction des priorités sociales et de les déboursier au moment opportun. Dans les pays où une part importante du budget provient de la coopération internationale et des IFI, les retards dans l'engagement réel des fonds peuvent réduire considérablement l'année fiscale. En effet, dans la course pour prétendre bénéficier des fonds destinés aux pays pauvres très endettés (PPTÉ) et de l'allègement de la dette, les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)⁶ et les priorités politiques qui y sont associées reposent rarement sur une analyse attentive de la pauvreté et la consultation des citoyens.

Décentralisation

Depuis quelques décennies, les gouvernements ont tendance à déléguer au niveau local une partie du pouvoir, des fonctions, des responsabilités et des obligations de reddition comptable centrales (Mohapatra 2001). Le budget prend de l'importance au niveau local du fait de la proximité du champ de mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, tous les problèmes soulignés plus haut n'en deviennent que plus aigus au niveau sous-national. Les délégations sous-nationales dépendent dans une large mesure des provisions du gouvernement national. Dans plusieurs pays, le revenu sous-national et les projections financières sont basées sur des transferts calculés et précisés par le gouvernement national. Lorsque le revenu est inférieur aux projections, ce sont généralement les ressources sous-nationales qui en font les frais.

Dans la mesure où décentralisation signifie *dévolution* des ressources et des responsabilités pour remplir une fonction auparavant assignée au gouvernement, les programmes et les fonctions transférées ont tendance à refléter les grandes orientations du gouvernement national. Par conséquent, les omissions pour tout ce qui a trait à la dimension hommes-femmes au niveau national risquent fort d'être reproduites par les collectivités locales et sous-nationales. À l'inverse, dans nombre de pays où les dirigeants *sont* conscients des problèmes de l'égalité des sexes et prennent des engagements à cet égard, ceux-ci ne seraient pas toujours transférés au niveau local (Budlender *et al.* 2002). En outre, si la décentralisation est une tendance récente, les capacités de

⁶ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

l'étage sous-national à provisionner des services réels et performants seront nécessairement limitées.

Des problèmes similaires se posent au niveau de l'information. Si l'accès aux informations est difficile au niveau national, il risque de l'être plus encore à un niveau inférieur. Des problèmes peuvent surgir, par exemple, lorsqu'il s'agira de traiter des niveaux différents et incompatibles de ventilation et/ou de classification, rendant difficile la comparaison et l'analyse des données (voir l'encadré sur les expériences de l'Initiative du budget des femmes sud-africaines au niveau local en section 4.1).

D'autres défis peuvent être identifiés concernant la pertinence des choix politiques, la transparence et la reddition comptable dans le cadre des processus de décentralisation. D'une part, il y a un risque d'affaiblissement du rôle des institutions en dehors de l'exécutif. D'autre part, le pouvoir local tend à être plus concentré, plus patriarcal et plus clientéliste – avec le risque de remiser la pauvreté et l'équité à l'arrière-ban des priorités. Dans les deux cas, les ressources peuvent se trouver réduites et les risques de corruption accrus. Qui plus est, si la décentralisation offre des possibilités de redistribution, elle n'implique pas nécessairement une répartition plus égalitaire ou favorable aux femmes des ressources. Les processus associant budgets participatifs et décentralisation (comme à Porto Alegre, au Brésil) n'ont pas vraiment réussi à intégrer les problèmes sexospécifiques (Eşim 2000).

3. En quoi les initiatives budgétaires sexospécifiques (IBS) sont-elles utiles et nécessaires ?

3.1 Qu'est-ce qu'une IBS ?

On entend par IBS divers efforts visant à décomposer le budget de l'état afin d'analyser son impact sur les femmes, les hommes, les garçons et les filles, ainsi que sur d'autres axes de différenciation sociales (critères raciaux, ethniques, classe sociale et caste). Elles ont pour principal objectif d'examiner si les dépenses publiques sont réparties de manière équitable et de promouvoir ainsi l'égalité des sexes. Selon ce principe, les budgets sensibles à la dimension du genre ne sont pas des budgets séparés conçus pour les femmes, ni limités à l'objectif d'obtenir une augmentation des ressources spécifiquement destinées aux femmes.

L'analyse budgétaire sexospécifique a été inaugurée pour la première fois en Australie au cours des années 80, lorsque le gouvernement fédéral – puis les gouvernements des états – ont conduit des analyses de l'impact des dépenses sur les femmes. L'Afrique du Sud et les Philippines lui ont emboîté le pas en mettant en œuvre des analyses budgétaires sexospécifiques au milieu des années 1990. Après la conférence de Beijing (1995), les gouvernements et les organisations de femmes se sont intéressés à cette démarche et des initiatives ont été lancées, dans plusieurs pays du Commonwealth, notamment. À ce jour, plus de 40 pays ont mené un type ou un autre d'initiative budgétaire sexospécifique dans le monde.⁷

Il y a une différence entre une analyse budgétaire sensible à la dimension du genre et une formulation de budget sensibles à la dimension du genre. La première renvoie aux efforts qui doivent être entrepris pour évaluer la façon dont les budgets passés et présents reconnaissent et répondent aux besoins différenciés des divers groupes d'hommes, de femmes, de filles et de garçons. La seconde consiste à introduire la dimension du genre (ainsi que d'autres catégories comme la couleur de la peau, l'ethnicité, l'âge, la sexualité et la situation géographique) en tant que critère transversal dans les activités de planification et la répartition des fonds qui en découle. Il est clair qu'une analyse budgétaire sensible à la dimension du genre est nécessaire pour identifier les actions à entreprendre en vue de parvenir à une formulation budgétaire sensible à la dimension du genre. Bien que la plupart des initiatives dans le monde entier soient encore au stade de l'analyse,

⁷ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

de grands pas ont été franchis en faveur de budgets soucieux de l'égalité des sexes dans différents pays.

Les IBS peuvent être menées dans le cadre du gouvernement – au niveau exécutif ou législatif – ou en dehors, dans des initiatives émanant de la société civile. Bien que la plupart des initiatives aient été conduites au niveau national, elles peuvent aussi être entreprises aux niveaux local ou sous-national, qui offrent de plus grandes possibilités d'encourager la participation active des femmes. En cherchant à combattre les inégalités existantes – ou du moins à mettre en évidence une approche incomplète de la provision de services, censés atteindre tout le monde – les budgets qui intègrent une dimension sexospécifique s'attaquent réellement aux structures et aux dynamiques de pouvoir.

La plupart des initiatives durables et évolutives (comme en Afrique du Sud, en Tanzanie, aux Philippines et au Mexique) impliquent un processus multipartite et à plusieurs niveaux (Budlender et Hewitt 2002). En cherchant à introduire une conscience sexospécifique dans tous les aspects du budget et à promouvoir un meilleur usage, une meilleure répartition et une meilleure évaluation des ressources, ces exercices hautement politiques allient la recherche, l'analyse et le plaidoyer à l'élaboration de propositions concrètes.

L'analyse du budget à travers ce prisme du genre porte différents noms dans le monde entier. Les initiatives australiennes et sud-africaines parlent de « budgets des femmes » (« women's budgets »). Budlender explique que le terme « budgets des femmes » a été choisi en Afrique du Sud pour souligner le fait que, bien qu'hommes et femmes soient affectés par les rapports sociaux de sexe, ce sont les femmes, dans leur écrasante majorité, qui subissent une position de subordination. (Budlender 1997). Des initiatives plus récentes ont préféré les termes de « budgets sexospécifiques » (gender budget) ou « budgets soucieux de l'égalité des sexes » (gender-responsive) ou « sensibles à la dimension hommes-femmes » (gender-sensitive).⁸

Çagatay *et al.* affirment que cette évolution est liée à la transformation du paradigme « Femmes et développement » (FED ou Women in Development (WID)) des années 1970 et 1980 en « Genre et développement » (GED ou Gender and development (GAD)) dans les années 1990. Tandis que la première approche perçoit les femmes comme un groupe désavantagé ou opprimé, la seconde utilise la notion de genre pour renvoyer aux relations de pouvoir qui s'établissent entre hommes et femmes. Cette dernière approche insiste sur la nécessité d'évaluer l'impact du budget sur les

⁸ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

femmes, les hommes, les filles et les garçons (Çagatay *et al.* 2000). Cela n'implique pas pour autant que les initiatives qui se présentent sous l'appellation « budget des femmes », comme en Afrique du Sud, n'opèrent pas au sein d'un cadre qui analyse les relations de pouvoir entre les sexes.

Dans ce rapport, nous utiliserons les termes d'initiatives budgétaires sexospécifiques (IBS), d'analyse budgétaire sensible à la dimension de genre et de budgets soucieux de l'égalité des sexes. *Les initiatives budgétaires sexospécifiques* sont un concept global, regroupant les efforts entrepris par différents acteurs pour analyser, évaluer et contribuer à faire naître une conscience de la problématique hommes-femmes dans les budgets. *L'analyse budgétaire sensible à la dimension du genre* renvoie ici au travail conceptuel et analytique qui cherche à évaluer l'impact des budgets sur différents groupes de femmes, d'hommes de filles et de garçons. Le terme *budgets soucieux de l'égalité des sexes* renvoie à l'ultime objectif des IBS, à savoir une répartition du budget consciente et informée de la problématique hommes-femmes. Le terme « genre » a été choisi pour souligner le fait que, bien que les femmes soient majoritairement dans une position désavantagée, il ne peut y avoir de financements sensibles à la dimension hommes-femmes sans la reconnaissance et la prise en compte des relations socialement et culturellement définies qui s'établissent *entre* hommes et femmes.

3.2 Quel peut être l'apport des IBS ?

En illustrant comment les femmes et les hommes, et les différents groupes de femmes et d'hommes, sont affectés par les décisions, les répartitions et les dépenses budgétaires, les IBS peuvent contribuer de diverses manières à une révision des objectifs politiques et de la répartition des fonds gouvernementaux qui en découle.

Équité/égalité

Un des objectifs des budgets est de garantir la redistribution des richesses et des ressources au sein d'un pays. Si cet objectif est pris en considération, la distribution équitable des ressources entre hommes et femmes doit constituer un objectif politique central, le genre demeurant l'un des axes d'inégalité les plus persistants. Cependant, l'équité sexuelle n'est pas seulement l'égalité des chances et des moyens. C'est avant tout l'égalité de résultats pour les hommes et les femmes. Ceci implique de reconnaître les différents besoins, préférences et préoccupations qui font que les hommes et les femmes ne bénéficient pas de la même façon d'une même politique (Reeves et

Baden 2000).⁹ Il ne peut y avoir de répartition des ressources sensible à la dimension de genre sans cela.

⁹ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

Avancer vers le respect effectif des droits des femmes

La traduction des instruments relatifs aux droits humains (dont la CEDAW) en priorités politiques, grâce à un financement adéquat, est un pas important vers le respect effectif des droits et l'égalité des sexes. L'analyse budgétaire sexospécifique peut fournir des informations factuelles qui vont au-delà des droits légaux et en font appel à l'action gouvernementale envers certains droits spécifiques. Ainsi lorsqu'elle tente de mesurer les écarts entre les engagements politiques, l'adéquation des ressources et les résultats des politiques. Celles-ci peuvent ensuite être comparées avec les engagements internationaux et les destinataires ciblés des ressources et des services au niveau national (voir l'encadré ci-dessous). Cependant, d'autres travaux sont nécessaires pour définir des voies d'intégration effective d'une approche orientée droits dans les IBS (voir Norton et Elson 2002 dans la *Boîte à outils*).

Les budgets, des instruments au service des droits

Western Cape, Afrique du Sud : le droit constitutionnel à un logement décent et l'analyse du budget ont servi à mettre en lumière le non-respect des droits des femmes en matière de logement (Pillay, Manjoo et Paulus 2002).

San Francisco, États-unis d'Amérique : bien que les USA n'aient pas ratifié la CEDAW, la municipalité tente de la mettre en œuvre localement. Ceci implique une analyse selon le genre de la ventilation du budget, de la provision de services et des pratiques en matière d'embauche (Commission on the Status of Women (Commission sur la Condition féminine), San Francisco 2000). (Voir les résumés de ces expériences dans la *Boîte à outils*).

Performance économique

Hewitt et Mukhopadhyay (2002) soutiennent que les inégalités entre les sexes ont un coût économique et vont à l'encontre d'une croissance soutenue et performante. Elles font baisser la production, limitent le développement des capacités individuelles et diminuent le bien-être général. L'autonomisation économique des femmes se traduirait par une hausse de la productivité, des ressources humaines plus qualifiées et une meilleure santé (Elson 2002 ; Elson 2000b ; Klasen 1999). Le manque d'attention porté aux implications sexospécifiques des dépenses publiques, ainsi que l'application de mesures supposées « rentables » (comme les droits d'usage ou d'accès) peuvent en réalité avoir un impact négatif sur les objectifs macro-économiques. Les droits d'accès aux services de santé ou d'éducation, par exemple, peuvent accroître le travail de femmes déjà surchargées ou limiter l'accès des filles à l'école. Les objectifs macro-économiques à long terme peuvent pâtir de ces résultats, en abaissant le niveau général de l'éducation et de la productivité.

Cependant, il y a danger, pour les défenseurs de la cause des femmes, à recourir aux seuls arguments de « rentabilité », sans y rattacher ceux de l'égalité et des droits.

Efficacité

L'analyse budgétaire sexospécifique peut aussi contribuer à l'efficacité des dépenses publiques, en identifiant les besoins de groupes spécifiques et analysant la façon dont les programmes qui n'intègrent pas le genre parviennent ou non à y répondre. Si les besoins spécifiques des femmes sont négligés et si l'impact sexospécifique d'une politique n'est pas pris en compte, cette politique risque de passer à côté de la moitié de ses bénéficiaires potentiels (Himmelweit 1998). Il s'ensuivrait une utilisation inefficace ou dispendieuse des ressources comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

Questionner le rapport coût-efficacité des programmes qui n'intègrent pas la dimension du genre

Côte d'Ivoire : des études ont montré que deux tiers des dépenses totales en matière d'éducation allaient aux hommes. De plus, les femmes appartenant aux 20 % les plus pauvres de la population ne recevaient qu'un quart des subventions à l'éducation allouées à ces 20 % de la population (Demery 2001).

Villa El Salvador, Pérou : une analyse du programme d'aide alimentaire « un verre de lait » a établi que le travail non rémunéré des femmes pour faire fonctionner le programme équivalait à 1/5 des ressources allouées au programme. La « rentabilité » du programme reposait sur le travail non rémunéré de ces femmes (Pearl 2002).

Bonne gouvernance

L'amélioration de la provision de biens et de services aux femmes, aux hommes, aux filles ou garçons selon un mode juste, équitable et responsable – dans le cas présent au travers de la budgétisation – doit être considérée comme faisant partie intégrante de la définition de la bonne gouvernance (Hewitt et Mukhopadhyay 2002). En outre, la bonne gouvernance requiert l'adoption d'une approche participative dans la formulation des politiques, afin que les points de vue des différents groupes de citoyens, dont les femmes, soient représentés. Les budgets sexospécifiques qui intègrent la participation des citoyens, femmes comprises, contribuent à faire en sorte que la formulation des politiques et l'attribution des ressources répondent aux besoins parallèles mais différenciés des citoyens.

Reddition comptable

L'analyse budgétaire sexospécifique peut représenter un pas décisif pour relier les engagements gouvernementaux en matière d'équité sexuelle et la façon dont les recettes publiques sont collectées et dépensées. En menant une évaluation d'impact des politiques et des financements qui y sont attachés et en la mettant à la disposition du public, on place les citoyens en bien meilleure situation de demander des comptes au gouvernement. En ce sens, elle représente aussi un outil performant pour tenir les gouvernements comptables au regard des engagements, objectifs et jalons internationaux de la problématique hommes-femmes (comme ceux établis lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes).

Au niveau local, l'examen minutieux des engagements budgétaires des pouvoirs locaux et des dépenses réelles par les citoyens peut permettre de demander des comptes au gouvernement en cas d'usage inapproprié des fonds ou mettre le doigt sur la mauvaise qualité ou l'inadéquation des services provisionnés (dont l'incapacité à satisfaire les besoins des femmes pauvres). Voir dans l'encadré ci-dessous l'exemple inspirant du Rajasthan, en Inde. En engageant la société civile dans un domaine où les citoyens, les femmes et les pauvres en particulier, sont généralement marginalisés, les IBS contribuent à la bonne gouvernance en ouvrant des voies de participation et d'intervention dans les prises de décision.

Transparence

Les IBS sont en mesure de mettre en valeur une série de facteurs (comme le besoin de données en termes d'impact et d'incidence sur les bénéficiaires, ventilées par sexe, couleur de la peau, ethnicité et âge) qui ne sont habituellement pas vraiment pris en compte dans la programmation des politiques et la répartition des ressources. Nombre d'IBS manquent d'informations clés concernant les problèmes abordés – informations qui devraient faire partie intégrante de toute évaluation approfondie de l'impact d'une politique. Les initiatives budgétaires poussent donc les gouvernements à identifier et décomposer les informations de leurs programmes et à les mettre à disposition du public – voir l'initiative ci-dessous.

La reddition comptable par le droit à l'information

Dans un contexte local, le Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS – association pour le pouvoir des ouvriers et des paysans) au Rajasthan, en Inde, a été à l'origine d'une action de masse et d'un affrontement stratégique avec l'administration étatique. Son but était de faire respecter le droit des pauvres, des femmes en particulier, à un salaire minimum, dans les programmes d'assistance en cas de sécheresse. Ses recherches sur l'utilisation réelle des fonds et l'efficacité avec laquelle il a rendu public le détournement des fonds de développement (dans le cadre d'audiences publics, par exemple) a mis en relief l'importance d'ouvrir aux citoyens les documents officiels, y compris ceux

qui ont trait aux budgets et financements locaux. Partant de cette expérience, le MKSS a impulsé une campagne nationale pour le droit à l'information, en liant ce droit à l'obligation du gouvernement de rendre des comptes aux citoyens (Elson 2000b).

3.3 Quelles sont les limites des IBS ?

Si les IBS peuvent contribuer de façon importante à la réalisation des objectifs généraux de développement politique, social et économique, elles ne sont ni une formule magique à suivre à la lettre, ni l'ultime solution qui permettrait d'inverser le cours des inégalités entre les sexes. Il est vital de garder à l'esprit que l'analyse budgétaire sensible à la dimension hommes-femmes est, d'abord et avant tout, un *outil* destiné à aborder un instrument spécifique, le budget, qui se trouve être un important vecteur d'iniquité.

En outre, cet outil *opère dans un processus plus large*, déterminé par les opportunités, les défis et les obstacles propres à chaque contexte. Par exemple, l'initiative sud-africaine s'est déroulée dans un contexte de profond changement politique, avec l'élection d'un gouvernement démocratique. L'initiative rwandaise est étroitement liée à la fin du génocide et au processus de décentralisation qui l'a suivi, tandis que l'exercice du budget australien a été réduit avec l'avènement de politiques néo-libérales sous l'impulsion d'un gouvernement conservateur (Diop-Tine, 2002 ; Adelstål 1998).

Il est essentiel de reconnaître la vaste gamme des intérêts et objectifs que recouvrent les IBS. Les objectifs des IBS varient en fonction des acteurs et des initiatives. Il peut s'agir : de reconnaître la contribution des femmes à l'économie ; de les intégrer dans le secteur productif ; de leur permettre de participer aux prises de décision ; d'accéder aux structures politiques ; de garantir l'équité ; de réduire la pauvreté ; de progresser vers des objectifs ayant fait l'objet d'accords internationaux ; de demander des comptes ; et de promouvoir la transparence.

Compte tenu de l'engouement actuel des donateurs pour ces initiatives, il importe de se fixer des objectifs réalistes. Ceci afin de prévenir les accusations d'« échec » des opposants aux budgets sexospécifiques, qui pourraient présenter les IBS comme un concept « politiquement correct » ou la « dernière trouvaille à la mode » (Voir la section 7.1 sur les performances des IBS à ce jour). Il est intéressant de constater que nombres d'ONG et d'IFI multilatérales, bilatérales et internationales qui réclament plus de transparence, de responsabilité et de réactivité de la part des gouvernements des pays en développement n'ont pas les mêmes projets pour leurs budgets institutionnels. Cependant, des signes encourageants indiquent que certaines de ces institutions commencent à entreprendre des analyses budgétaires sexospécifiques et s'emploient à formuler leurs budgets institutionnels en intégrant la dimension du genre.

4. Comment les IBS se mènent-elles en pratique ?

L'Australie a lancé la première analyse budgétaire sexospécifique en 1984 en demandant à des agences gouvernementales d'évaluer l'impact du budget sur les femmes et les filles. Le Budget des femmes australien (Australian Women's Budget) impliquait de décomposer les dépenses de chaque agence en trois grandes catégories :

1. Les dépenses spécifiquement destinées aux femmes : soit, les ressources allouées aux programmes ciblant spécifiquement les femmes.
2. Les dépenses en faveur de l'égalité des chances au travail : fonds alloués à la discrimination positive en vue de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes au travail, en terme d'effectifs, de représentation aux postes de direction et de salaire.
3. Dépenses courantes : le gros des dépenses restantes non prises en compte dans les deux premières catégories (Budlender 1999b).

La plupart des IBS menées dans le monde se basent sur les trois catégories établies par l'Initiative australienne, plus ou moins adaptées aux spécificités locales. Certaines introduisent des sous-catégories, selon diverses méthodes, pour les dépenses qui ciblent spécifiquement les femmes. En tant que telles, il peut être intéressant d'évaluer non seulement les ressources des programmes qui bénéficient directement aux femmes mais aussi, par exemple, le montant attribué à la formation des agents publics ou aux travaux de recherche et d'évaluation sectoriels sexospécifiques.

Il y a cependant une tendance à limiter le travail des IBS à l'identification des dépenses explicitement orientées vers les femmes. Il est en effet beaucoup plus facile d'examiner les dépenses ciblées que d'analyser si le souci de l'égalité des sexes est présent dans l'ensemble des dépenses. Si cela se justifie pour souligner l'insuffisance des ressources allouées aux femmes, cela réduit les problèmes de l'égalité des sexes à des problèmes isolés – qu'il ne suffira pas de régler pour réduire vraiment l'inégalité entre les sexes.

Il est donc vital de mettre à nu les implications sexospécifiques des postes budgétaires courants. Toute une gamme d'outils méthodologiques a été conçue dans ce but, diversement adaptée aux contextes nationaux et utilisée dans le cadre de nombreuses IBS, dans le monde entier.

4.1 Outils

Sept outils au service des IBS

<i>Outil 1. Évaluation de la sensibilité au genre des politiques</i>	Conçu pour analyser les politiques et les programmes selon une perspective de genre, et identifier si et de quelles façons ces politiques et les ressources qui leur sont attribuées sont susceptibles de réduire ou d'accroître les inégalités entre les sexes.
<i>Outil 2. Analyse des bénéficiaires, ventilée par sexes</i>	Sert à évaluer dans quelle mesure les programmes ou les services répondent aux besoins des bénéficiaires réels ou potentiels, tels qu'ils les identifient et les expriment eux-mêmes.
<i>Outil 3. Analyse de l'incidence des bénéfices des dépenses publiques ventilée par sexe</i>	Utilisé pour évaluer la distribution des ressources budgétaires entre les hommes et les femmes, les garçons et les filles en estimant les coûts unitaires d'un service donné et calculant le degré d'utilisation de ce service par chacun de ces groupes.
<i>Outil 4. Analyse ventilée par sexe de l'impact du budget sur l'utilisation du temps</i>	Destiné à établir un lien entre les postes budgétaires, les services que ces fonds provisionnent et la façon dont les différents membres d'un foyer utilisent leur temps.
<i>Outil 5. Cadre de politique économique à moyen terme sensible à la dimension du genre</i>	Conçu pour introduire une perspective de genre dans les cadres à moyen terme d'élaboration, de planification et de budgétisation des politiques, en ventilant, par exemple, les variables par sexe, combinant les comptes du revenu national et ceux des ménages, ou encore par la mise en relief et la remise en cause des assertions sur le fonctionnement de l'économie qui nient implicitement la dimension du genre.
<i>Outil 6. Rapport d'orientation budgétaire au regard des objectifs de l'égalité des sexes</i>	Cet outil renvoie aux rapports produits par les agences gouvernementales quant à l'incidence de leurs dépenses sur les objectifs de l'équité sexuelle.
<i>Outil 7. Analyse de l'incidence fiscale ventilée par sexe</i>	Sert à évaluer l'impact différent de la fiscalité sur les femmes et les hommes, ainsi que le niveau de revenus obtenu rapporté aux besoins et aux exigences en terme de dépenses publiques.

Pour une explication détaillée de ces outils, voir Budlender, Sharp et Allen 1998.

Outil 1. Évaluation de la sensibilité au genre des politiques

Cet outil évalue l'impact réel ou probable sur les relations entre les sexes des programmes et stratégies définis dans les politiques. La répartition des ressources budgétaires respecte-t-elle les engagements politiques en matière d'égalité des sexes ? Il s'appuie essentiellement sur la mise à nu et l'illustration des questions de genre explicites et implicites dans un secteur donné – tel que la réforme agraire en Afrique du Sud, ci-dessous – afin d'analyser les ressources en conséquence (Budlender *et al* 1998).

Les inégalités sexuelles et la réforme foncière en Afrique du Sud : une évaluation de la sensibilité au genre des politiques

Le Ministère des Affaires foncières en Afrique du Sud est responsable de la réforme agraire dans le pays. « Les provinces les plus pauvres sont très majoritairement rurales et comptent bien plus de femmes et d'enfants que les autres provinces. [...] Des restrictions légales restreignent l'accès des femmes à la terre et aux fonds nécessaires à sa mise en valeur. Outre les législations qui désignaient les femmes comme des mineures, n'ayant pas le droit d'être propriétaire ou de signer des contrats en leur nom, le droit coutumier a, dans de nombreux cas, exclu les femmes du droit à la propriété [...] S'il ne prête pas une plus grande attention à la satisfaction des besoins des femmes et à leurs préoccupations, le programme de réforme foncière pourrait aggraver les inégalités de genre actuelles dans le domaine de la répartition de la terre et de son utilisation à des fins productives.» (Government's Budget Review (Examen du budget gouvernemental) cité dans Budlender *et al.* 1998 : 39). Dans un tel contexte, des réformes juridiques du droit à la propriété pour répondre aux inégalités en la matière sont indispensables. Elles doivent être assorties de critères sensibles à la dimension du genre, garantissant le déblocage de ressources en direction des femmes dans le programme de réforme foncière. En ce sens, réformer le cadre légal n'est qu'une première étape, qui exige une répartition des ressources en vue d'aider à transformer les pratiques coutumières.

Selon qu'il existe ou non des informations accessibles relatives à la politique et au budget analysés, des évaluations plus élaborées peuvent être entreprises. L'initiative budgétaire des femmes sud-africaines a défini une méthode en cinq étapes, qui montre clairement comment procéder à une évaluation sectorielle, de politique ou de programme, en termes de sensibilité au genre. Cette approche a aussi été utilisée en Tanzanie et en Ouganda (Budlender *et al.* 2002). Elle se détaille comme suit :

1. Analyser la situation des femmes, des hommes, des filles et des garçons dans un secteur donné.
2. Évaluer le niveau de réponse des politiques à la situation de genre observée.
3. Évaluer si les ressources budgétaires sont adaptées à la mise en œuvre de politiques réellement en prise avec la problématique hommes-femmes.
4. Surveiller les postes de dépenses à court terme, afin d'évaluer comment les fonds sont réellement utilisés et les politiques et programmes mis en œuvre.
5. Évaluer les retombées ou conséquences éventuelles des dépenses à long terme (Budlender 2001 : 110).

Les étapes 1 à 3 de cette démarche peuvent être menées sur la base des documents de politiques et des informations budgétaires. Si le gouvernement n'édite pas de rapports adéquats, ou ne collecte pas les bonnes informations, les étapes 4 et 5 exigent un travail de terrain considérable. En ce sens, l'évaluation de la sensibilité au genre d'une politique peut être améliorée en intégrant dans l'analyse l'opinion des bénéficiaires d'une politique donnée, ce qui peut se faire en utilisant l'Outil 2.

Outil 2. Analyse des bénéficiaires, ventilée par sexes

Cet outil permet de faire entendre les voix des citoyens (Budlender *et al.* 1998). Il permet d'établir l'opinion des hommes et des femmes sur les dépenses publiques (et les programmes et services associés), si ils/elles considèrent qu'elles s'accordent avec leurs priorités et si l'offre de certains services est adéquate.¹⁰ Ceci est très utile pour évaluer les conséquences et retombées inattendues de politiques qui, sur le papier, apparaissaient pourtant sensibles à la problématique hommes-femmes. L'exemple ci-dessous montre l'intérêt d'associer une évaluation de politique en termes de sensibilité au genre et une analyse des bénéficiaires, ce qui a permis de mettre en relief les insuffisances d'interventions contre la pauvreté au Mexique.

Financement d'un programme de lutte contre la pauvreté au Mexique : évaluation de politique et analyse des bénéficiaires

Entre 2000 et 2001, l'IBS mexicaine a analysé 21 programmes de lutte contre la pauvreté impulsés par le gouvernement fédéral. Une check-list a été établie afin d'analyser une série de critères tels que l'orientation sexospécifique du contenu des programmes de lutte contre la pauvreté, si des analyses sexospécifiques du contexte de pauvreté ont été menées, et quel rôle était attribué aux femmes dans ces programmes. Sur les 21 programmes, seuls 6 faisaient référence à une perspective de genre et seuls 4 ciblaient spécifiquement les femmes ; les ressources allouées aux femmes représentaient moins de 2 % du total des fonds de lutte contre la pauvreté. La majorité des programmes assignait aux femmes des rôles traditionnels, voire en faisaient la promotion, leur attribuant sans aucun recul la responsabilité de la garde et de l'éducation des enfants. Qui plus est, l'analyse révéla que la moitié des programmes de lutte contre la pauvreté avaient subi des réductions budgétaires entre 2000 et 2001, avec des conséquences sur la nutrition, le logement de base, l'emploi temporaire et les services communautaires.

¹⁰ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

Un des programmes, Progresa, pourvoyant des services de santé de base, d'éducation et de nutrition aux enfants reçoit 20 % des fonds de lutte contre la pauvreté. Il a été évalué dans le cadre d'analyses bénéficiaires menées au niveau national par un réseau partenaire. Celles-ci ont révélé que, de par sa structure et sa conception, Progresa dépendait fortement du travail non rémunéré de femmes qui avaient déjà de nombreuses charges. Le premier niveau d'intervention au sein de la structure de Progresa regroupe 46 521 bénévoles, en majorité des femmes, qui travaillent en moyenne 29 heures par mois sans rémunération. Des bénéficiaires ont clairement affirmé que les maigres retombées financières du programme ne valaient pas l'effort global investi pour répondre à ces exigences (Vinay *et al.* 2001 ; Red de Promotoras y Asesoras Rurales 2000).

Un des obstacles majeurs, pour de nombreuses IBS dans le monde entier, est le manque d'informations ventilées par sexe sur l'utilisation et l'orientation des services publics. Les difficultés proviennent de multiples facteurs, dont le fait, notamment, qu'en général, le budget ne mentionne pas quelles catégories de bénéficiaires il cible. L'Outil 3 cherche à résoudre ce problème.

Outil 3. Analyse ventilée par sexe de l'incidence des dépenses publiques

Cet outil vise à évaluer dans quelle mesure les différents groupes d'individus « bénéficient » des dépenses dans le domaine des services publics. Il cherche à évaluer la distribution des ressources budgétaires entre les hommes et les femmes, les garçons et les filles, en estimant les coûts unitaires d'un service donné et calculant le degré d'utilisation de ce service par chacun de ces groupes (« l'incidence bénéficiaire »). Dans l'enseignement primaire, par exemple, l'incidence bénéficiaire des dépenses publiques pour les filles est le montant des dépenses publiques pour l'enseignement primaire multiplié par le ratio du nombre de filles scolarisées au niveau primaire sur l'ensemble des effectifs scolarisés dans ce cycle (Secrétariat du Commonwealth 1999). Au Ghana, pour citer un autre exemple, l'analyse ventilée par sexe de l'incidence des dépenses publiques a révélé que l'ensemble des femmes et des filles bénéficiaient moins des dépenses à tous les niveaux de l'enseignement mais que les femmes pauvres bénéficiaient autant que les hommes pauvres des dépenses de santé (Budlender *et al.* 1998).

Si tous les gouvernements devraient être capables d'évaluer le coût des services qu'ils fournissent et d'identifier quels en sont les réels bénéficiaires, cette tâche s'avère pour ainsi dire impossible dans de nombreux pays. D'une façon générale, la grande quantité d'informations nécessaire aux niveaux local, sous-national et national, peut être manquante. Lorsqu'elle est disponible, elle n'est pas forcément suffisante désagrégée. Dans certains cas (comme la santé et l'éducation), on peut disposer d'informations ventilées par sexe mais dans un format difficilement exploitable. Les

informations pourront se trouver sous forme de dossiers administratifs tels que les registres scolaires ou les admissions, qui ne sont jamais systématisés.

La décentralisation rend plus difficile encore l'obtention des données nécessaires pour mener cette analyse. Cela peut être dû à l'incompatibilité des informations ou au recours à la sous-traitance des services publics, impliquant une gestion externalisée. En outre, du fait de l'agrégation des données (calculs compris) et de la « répartition des coûts » au sein des agences gouvernementales elles-mêmes, il est plus difficile, pour le gouvernement lui-même, de calculer le coût de sa propre analyse d'impact des dépenses ventilée par sexe (Elson 1998). Ces difficultés sont généralement plus aiguës au niveau local, et s'illustrent bien dans le quatrième Budget des femmes sud-africaines, qui se plaçait au niveau local, y compris pour l'analyse d'impact des dépenses (voir l'encadré ci-dessous).

La difficulté d'évaluer les dépenses traditionnelles au niveau local : l'exemple de l'Afrique du Sud

Le quatrième Budget des femmes sud-africaines s'est penché sur les dépenses communales de cinq municipalités. L'analyse portait sur les financements sexospécifiques, les fonds en faveur de l'égalité des chances ou de la discrimination positive et les dépenses courantes (sur la base du modèle en cinq étapes exposé plus haut). Les chercheurs ont trouvé un nombre très faible de financements sexospécifiques au niveau local. De plus, les études ont révélé de plus grands déséquilibres en terme d'emploi que dans les sphères nationales et provinciales. L'évaluation des dépenses courantes s'est avérée difficile en raison de plusieurs obstacles :

- Les dépenses municipales ciblaient les foyers plutôt que les individus.
- Les informations manquaient souvent, voire se contredisaient.
- Il n'y avait pas de données ventilées par sexe.
- Il était difficile d'évaluer le volume et la nature des fonds.
- L'étude portait sur des municipalités diverses, formant un ensemble hétérogène.
- Les comptes étaient complexes et les formes de revenu diverses.
- Les élus rechignaient à divulguer leurs informations.
- La structure des conseils municipaux changeait constamment.

Il a néanmoins été possible d'identifier les différences entre les types de service offerts par les municipalités riches et pauvres. En s'intéressant aux fonctions qui ont un impact connu en terme de genre (comme l'eau, l'assainissement, l'électricité et l'enlèvement des ordures), « il est vite apparu que les municipalités les plus pauvres tentaient de fournir un petit nombre de services, et ne touchaient même pas tous les citoyens dans cet effort. Par contraste, les municipalités plus riches

étaient en mesure d'offrir une vaste gamme de services que les communes les pauvres auraient considérés comme un luxe inaccessible » (Budlender 1999a : 23).

Outil 4. Analyse ventilée par sexe de l'impact du budget sur l'utilisation du temps

Une autre manière d'évaluer le degré d'utilisation des services publics et leur impact sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons consiste à établir un lien entre les dotations budgétaires, les services fournis à travers elles et la façon dont les différents membres d'un foyer utilisent leur temps. Ceci peut permettre d'établir si un budget et les politiques qui le sous-tendent s'appuient, par exemple, sur le travail non rémunéré des femmes. Il convient de mener des enquêtes sur l'utilisation du temps au sein des foyers pour mener cette analyse ; on peut aussi collecter des informations utiles sur le rapport entre provision de services et utilisation du temps à travers les analyses de bénéficiaires (Outil 2).

Cet outil est particulièrement utile, et plusieurs études de l'utilisation du temps ont révélé que dans presque tous les pays, les femmes passent plus d'heures à travailler que les hommes (travail rémunéré et non rémunéré). En outre, la réduction des dépenses sociales implicitement inscrite dans les tendances politiques et économiques néolibérales mondiales a entraîné un « transfert des coûts », autrefois assumés par le gouvernement, sur les ménages (qui se répercute en termes d'utilisation du temps ou de redevances). Il va sans dire que ce sont les femmes qui prennent majoritairement à leur charge ce transfert de coûts, avec des conséquences particulièrement désastreuses pour les plus démunies, qui doivent investir plus de temps, en proportion, pour accéder à des services et prestations minimales et subvenir aux besoins de leurs familles. La réduction des provisions de santé publiques comporte le risque de reporter la charge des soins aux malades des mains de l'État à celles des ménages, surchargeant ainsi encore un peu plus l'emploi du temps des femmes (comme l'illustrent les cas de l'Équateur et de la Suisse, ci-dessous).

Impact des coupes budgétaires dans le domaine social sur l'utilisation du temps des femmes en Équateur

Des études sur l'influence des restrictions budgétaires sur l'utilisation du temps montrent que les coupes sombres dans les services sociaux affectent durement les pauvres. Dans une étude de 1992 sur l'impact de l'ajustement structurel sur les femmes équatoriennes, il a été établi que les femmes passent plus de temps à faire les courses à la recherche d'articles moins chers, achètent en plus petites quantités, et que la préparation des repas prend plus de temps car elles utilisent moins de produits préparés. Les femmes devaient aussi consacrer plus de temps aux activités de

génération de revenu et de gestion de la communauté, au détriment du travail reproductif. Il s'ensuivait un report de la charge de travail reproductif sur les jeunes femmes et les filles de la familles, réduisant le temps disponible pour le travail scolaire (Eşim 2000).

Travail non rémunéré et dépenses sociales dans la ville de Bâle, en Suisse

Un sous-projet de l'analyse budgétaire sexospécifique de Bâle, en Suisse, est de définir les liens qui s'établissent entre les décisions budgétaires et le travail non rémunéré. Les réformes politiques comme le choix de réduire les prestations sociales entraîneront le report de certaines tâches sur le travail non rémunéré des femmes. Ce projet identifie les domaines de dépenses qui auront un impact sur le travail non rémunéré (comme l'offre de places en crèches et les services de santé). Il compare également la valeur financière relative du travail non rémunéré effectué à Bâle aux montants des recettes fiscales ou des dépenses sociales de l'état. Dans une prochaine étape, l'initiative comparera le travail volontaire et les dépenses de l'état dans le domaine de la protection infantile.

Les outils examinés jusque là offrent des possibilités d'évaluer l'impact d'un budget gouvernemental sur les femmes, les hommes et les différents groupes dans chacun des deux sexes. Leur principal objectif est d'éclairer la façon dont les dépenses affectent implicitement ou explicitement les relations entre les sexes, mais ces dépenses reposent sur les interprétations dominantes des rôles dévolus à chaque sexe au sein de la société, et du fonctionnement de l'économie. L'outil 5 vise à intégrer une perspective de genre dans les modèles économiques eux-mêmes, qui constituent le fondement des cadres économiques à moyen terme (CEMT).

Outil 5. Cadre économique à moyen terme (CEMT) sensible à la dimension du genre

Cet outil cherche à faire évoluer la pensée hermétique à la dimension du genre qui sous-tend les modèles économiques dominants, par l'intégration d'une perspective de genre. Les CEMT sont des plans budgétaires utilisés par les ministères des finances pour faciliter la planification à plus long terme. Cet instrument tente de relier l'élaboration des politiques, la planification et les budgets sur une période généralement de trois ans. Les CEMT relient les objectifs politiques du gouvernement aux actions concrètes, en identifiant les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs prévus dans un cadre à moyen terme. En conséquence, un CEMT évalue quelles seront les ressources totales disponibles et définit leur répartition en vue d'atteindre les objectifs inscrits dans les politiques (Hewitt 2001a). Cependant, les CEMT reprennent à leur compte les conceptions et cibles macroéconomiques traditionnelles, lesquelles ont tendance à ignorer les rôles différents des femmes et des hommes dans l'activité économique (Secrétariat du Commonwealth 1999).

Le CEMT crée un environnement global de planification et de formulation, qui ouvre la possibilité d'aborder les inégalités sexuelles dans une démarche pas-à-pas. Des informations ventilées par sexe peuvent être générées afin d'évaluer le contenu sexospécifique des politiques et de permettre à ces politiques d'axer plus résolument leurs actions vers la problématique hommes-femmes à l'avenir. De plus, les CEMT impliquent de gros efforts d'évaluation en regard des cibles et des indicateurs, ce qui permet d'aborder tour à tour les impacts sexospécifiques des politiques et des financements dans un laps de temps donné. L'IBS de Tanzanie a mis au point une liste de contrôle pour aider à l'intégration du genre dans les CEMT (voir l'encadré ci-dessous).

Intégrer le genre dans le CEMT : l'exemple de la Tanzanie

On doit cette initiative de pays au Programme de création d'un réseau sur le genre en Tanzanie (Tanzania Gender Networking Programme (TGNP)), une ONG engagée dans la promotion de l'égalité des sexes. Quelques années après son lancement, TGNP est entrée en collaboration avec le ministère des finances. L'organisation a conçu une liste de contrôle pour les agents de planification et de budgétisation, afin de les aider à intégrer la dimension du genre dans les CEMT. Cette liste aborde la façon dont la vision, la mission, les objectifs politiques, les contextes institutionnels et les programmes concrets s'élaborent et s'assemblent en un tout cohérent. Elle vise à illustrer de quelle manière on peut incorporer à la fois le genre, les relations de genre et leurs effets sur l'élaboration des politiques et sur l'économie. Elle permet une meilleure compréhension et analyse de ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons. D'après TGNP, un horizon pluriannuel ouvre un espace pour une budgétisation capable d'anticipation, et pour des processus qui « demandent un engagement, une volonté et une modification des attitudes, comme celui de réaliser l'égalité des sexes » (Rusimbi *et al.* 2000 : 17).

(se reporter à la *Boîte à outils* pour en savoir plus sur cette check-list).

Outil 6. Rapport d'orientation budgétaire au regard des objectifs de l'égalité des sexes

Cet outil est un rapport du gouvernement (et de ses divisions sectorielles et ministérielles) sur les prévisions de dépenses budgétaires et leur inscription en face des objectifs de l'équité sexuelle (Budlender *et al.* 1998). Il consiste en la publication de rapports généralement basés sur les cinq instruments susmentionnés, afin d'identifier les disparités sexuelles dans la répartition du budget entre les secrétariats, les ministères ou les différents niveaux de gouvernement. Les rapports d'orientation budgétaire peuvent intégrer une série d'indicateurs pertinents, comme la part relative des sexes dans l'emploi public, la part des services publics qui sont majoritairement utilisés par les

femmes dans les dépenses, et certains postes spécifiques - voir l'exemple du Sri Lanka ci-dessous. L'information générée par ces rapports est cruciale pour évaluer les programmes et élaborer des mesures correctrices. Elle permet aux pouvoirs législatifs et à la société civile de rendre le gouvernement comptable de son action en vue d'éliminer les disparités sexuelles persistantes.

**Générer de nouvelles informations concernant l'impact du budget sur les femmes :
l'expérience du Sri Lanka**

L'IBS menée sous l'égide du ministère des finances au Sri Lanka s'est penchée sur l'action des ministères de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des affaires foncières, des services sociaux et du développement industriel. Les fonctionnaires ont mené des recherches approfondies dans ces secteurs, produisant des informations pertinentes qui ont permis au gouvernement d'évaluer ses politiques. Le projet a examiné la répartition hommes-femmes de l'emploi du secteur public, a ventilé par sexe les dépenses de fonctionnement et mis au point des indicateurs d'impact sensibles à la problématique hommes-femmes (Hewitt et Raju 1999). Les informations comme celles qu'a pu générer cette initiative sont essentielles pour permettre une analyse plus large et la participation active des divisions sectorielles autres que l'exécutif dans la revendication de mesures soucieuses de l'égalité des sexes.

Les instruments que nous avons présentés jusque là s'intéressaient aux dépenses gouvernementales. L'outil 7 porte son attention sur les revenus du gouvernement.

Outil 7. Analyse de l'incidence fiscale ventilée par sexe

Les évaluations des IBS menées jusqu'à présent pointent sur la nécessité de développer le travail consacré aux revenus (Eşim 2000). L'outil 7 aide à analyser l'impact de la fiscalité ou des politiques des revenus sur les hommes et les femmes. Dans ce type de travail, il convient d'être attentif à une série de facteurs, tels que :

- Le revenu individuel des hommes et des femmes (car le revenu moyen des femmes est inférieur à celui des hommes).
- Les revenus du foyer (car les hommes et les femmes peuvent ne pas être d'accord sur l'utilisation qui en est faite).
- Le pouvoir de négociation et la répartition des ressources au sein des foyers (car les hommes et les femmes n'ont pas forcément le même accès aux ressources du foyer).
- **Les mesures d'incitation du marché du travail (qui peuvent stimuler ou restreindre la participation des femmes dans l'économie rémunérée en créant diverses mesures d'encouragement pour les travailleurs-euses primaires et secondaires d'un foyer).**

- La capacité des hommes et des femmes à s'en sortir si la situation de leur foyer se modifie (Himmelweit 2001).

Les politiques fiscales peuvent affecter les femmes de bien des manières, leur imposant des charges inégales et limitant le champ de leurs opportunités :

Impôt direct/individuel sur le revenu

Selon la manière dont il est structuré, l'impôt direct/individuel sur le revenu peut être source d'inégalités entre les sexes. Ainsi, si un couple marié est plus assujéti à l'impôt que deux personnes célibataires, ceci décourage les membres du foyer de prendre un travail secondaire, généralement assumé par les femmes, comme cela a été observé aux États-Unis, au Canada et au Japon (Eşim 2000). Cependant, en imposant les revenus sur une base individuelle, on risque de créer une discrimination à l'égard des foyers qui ne compte qu'un salarié. L'étude de la fiscalité dans le cadre du Cinquième budget des femmes sud-africaines a montré que le choix d'imposer les individus avait un impact particulièrement discriminatoire sur les familles monoparentales dirigées par des femmes (Smith 2000). La discrimination sexuelle peut aussi se manifester dans les dépenses fiscales (subventions, déductions, exemptions ou crédits) qui ne sont accordées qu'au conjoint masculin ou ne s'appliquent pas à une femme mariée qui gagne seule le revenu de la famille (voir l'encadré ci-dessous sur le crédit d'impôt accordé aux familles ouvrières au Royaume-Uni).

Des crédits d'impôts pour l'emploi discriminants : le cas du Royaume-Uni

Le Groupe pour un budget des femmes (Women's Budget Group (WBG)) a salué la décision du gouvernement britannique de réformer le crédit d'impôt aux familles ouvrières (Working Families' Tax Credit (WFTC)) en le divisant en deux crédits d'impôt distincts : le crédit d'impôt pour l'emploi et le crédit intégré pour l'enfance. Le WBG avait défendu l'idée que toute mesure en faveur de l'emploi devait cibler également les hommes et les femmes, afin que le travail soit aussi rémunérateur pour l'un que pour l'autre et pour encourager le partage des responsabilités parentales, en termes de soins comme de contribution aux revenus. Les précédentes mesures fiscales opéraient de telle sorte que, pour de nombreuses familles, il valait souvent mieux qu'un parent travaille de longues heures tandis que l'autre assumait l'essentiel des responsabilités familiales, ne jouant, au mieux, qu'un rôle d'appoint, secondaire, sur le marché du travail. En tant que tel, le WFTC avait été conçu pour que, dans les foyers au chômage, au moins un des parents retrouve du travail, mais il décourageait les ménages de chercher un second travail – opérant ainsi une discrimination à l'égard des femmes (Elson 2000b : 5–6).

Impôts indirects/sur la consommation

Les politiques de libéralisation qui cherchent à réduire les taxes commerciales ont augmenté la part des taxes indirectes/sur la consommation dans les revenus totaux. Ces taxes s'ajoutent aux prix des biens et services et sont connus sous le nom de « taxe sur la valeur ajoutée » (TVA). En dépit de leur apparente neutralité au regard de l'équité sexuelle, les impôts indirects peuvent avoir d'importantes implications en termes de genre. Les hommes et les femmes consomment des produits et services différents, les femmes assumant généralement les achats quotidiens du ménage. Ainsi, des études ont montré que les foyers dirigés par des femmes seules dépensent davantage, en proportion, pour la nourriture et l'éducation que les foyers dirigés par des hommes (BRIDGE 2002). En effet, ces taxes sur la valeur ajoutée sont régressives et préjudiciables aux foyers les plus pauvres, qui déboursent pour ces taxes une plus grande proportion de leurs revenus que les foyers plus riches (Budlender *et al.* 1998).

Les droits d'usage/redevances

Ceux-ci ne font *pas* partie des politiques fiscales mais s'intègrent dans le revenu. Ils peuvent être considérées comme une alternative à l'impôt pour le financement des services publics. Ce « partage des coûts », comme on l'appelle souvent, se rencontre de plus en plus souvent dans les pays en développement depuis les années 1980, avec la remise en cause des services publics de base pour tous. L'introduction des droits d'usage garantirait, selon leurs partisans, une meilleure responsabilité des fournisseurs de services, une meilleure qualité de service et une plus grande responsabilité des usagers. Les faibles données dont on dispose montrent plutôt que les droits d'usage entraînent une moindre utilisation des services par les démunis et sont préjudiciables au bien-être et à la santé (Hewitt 2001b ; Eşim 2000) – voir les cas ci-dessous sur l'éducation et la santé.

Droits d'usage et éducation des femmes : l'exemple du Vietnam, du Bangladesh et de l'Ouganda

Vietnam : les foyers aux plus bas revenus doivent dépenser 22 % de leurs revenus non-alimentaires pour scolariser un enfant, soit le double des foyers disposant du plus haut revenu (Eşim 2000).

Bangladesh : une enquête a montré que quatre des cinq principaux obstacles à l'accès des femmes à l'éducation secondaire étaient liés aux frais de scolarisation (Eşim 2000).

Ouganda : lorsque l'enseignement primaire gratuit et universel a été introduit dans ce pays, avec une dotation saine pour garantir une scolarisation équitable, l'éducation des filles s'est grandement améliorée (Baguma et Muhanguzi 2000).

Droits d'usage et perception des usagers des services de santé : Ghana, Zimbabwe, Nigeria et Kenya

Ghana, Zimbabwe et Nigeria : lorsque les droits d'usage ont été introduits, la proportion de femmes qui a eu recours aux services de santé a chuté, déprimant fortement les indicateurs relatifs à la santé des femmes, comme la mortalité en couches (Eşim 2000).

Kenya : une redevance a été introduite dans les hôpitaux et les centres de soins en 1989. Un an plus tard, quand la redevance sur les soins externes a été retirée, la fréquentation des services de soins externes par les ménages a augmenté (Eşim 2000).

Des initiatives dans le monde entier ont utilisé les sept instruments précités comme un point de départ conceptuel, sans pour autant cesser d'élaborer et d'adapter leurs propres outils en fonction de leurs questions, contextes et dynamiques propres. Ces outils, et les exemples donnés par différentes approches et initiatives, illustrent parfaitement les nombreux angles et spécificités susceptibles d'être introduits dans l'analyse d'un budget selon une perspective de genre.

Si l'on dispose d'informations complètes et désagrégées, l'outil 3 (analyse de l'incidence des bénéfiques des dépenses publiques) et 4 (analyse de l'utilisation du temps) offrent la possibilité de générer une compréhension innovante et détaillée de l'impact du budget sur les différents groupes de femmes et d'hommes, de filles et de garçons. Si la pertinence de ces informations reste encore à démontrer, l'outil 1 (analyse de politique) peut conduire au type d'analyses nécessaires pour prouver que les politiques ne sont pas neutres en terme de genre et que pour évaluer leur impact sur les différents groupes, différents types d'informations doivent être produits. L'outil 5 (cadre économique à moyen terme sensible à la dimension du genre) gagne en pertinence dans le contexte de réformes et de modifications du système budgétaire, tandis que l'outil 6 (rapport d'orientation budgétaire au regard des objectifs de l'égalité des sexes) se rapporte à ce que les gouvernements peuvent faire lorsqu'ils s'embarquent dans une IBS.

4.2 Analyses en terme de genre autres que les IBS

L'analyse sensible à la dimension du genre ne se réduit pas nécessairement aux IBS, mais peut être un instrument pour mener des projets plus largement, qui cherchent à influencer sur les politiques ou à améliorer leur mise en œuvre par une répartition adéquate des ressources. En répondant aux questions déjà inscrites sur l'agenda, les études peuvent étendre les possibilités ouvertes à la participation, l'autonomisation et l'action politique. Le programme de plaidoyer pour le genre en Afrique du Sud craignait que le gouvernement n'ait pas engagé de fonds suffisants pour la mise en œuvre de la loi de 1998 sur la violence conjugale. L'initiative budgétaire des femmes sud-africaines a répondu à ces inquiétudes en menant des recherches en collaboration avec des officiels du gouvernement et des ONG. Ces recherches ont montré qu'une mauvaise répartition des fonds allait faire obstacle à l'application de la loi et a permis d'identifier les priorités de financement (Budlender, Hicks et Vetten 2002). Il a déjà été question de San Francisco (appliquer les principes de la CEDAW) et du Western Cape (droit au logement), où l'analyse budgétaire a été utilisée pour faire respecter les droits des femmes. L'analyse budgétaire sensible à la dimension du genre peut aussi contribuer à placer de nouveaux thèmes au rang des priorités politiques.

5. Qui mène les IBS ?

5.1 Des coalitions nécessaires

En dépit du rôle crucial et indéniable de l'exécutif dans le processus d'intégration du genre dans le budget, il serait hasardeux, lorsqu'on connaît la politique, de lui confier cette tâche à l'exclusion de tout autre acteur. La politique est une question de pouvoir et toute remise en cause de certains intérêts risque de rencontrer une opposition. Les IBS opèrent donc dans une sphère hautement politique et questionnent le fondement des structures elles-mêmes. De ce fait, les possibilités de changement sont limitées si les initiatives viennent exclusivement des membres de ces structures.

L'initiative australienne a été critiquée pour cette insuffisance. Le Budget des femmes australiennes a perdu une bonne partie de sa vigueur après 1996, du fait, en partie, de la faiblesse de la pression politique extérieure. Logé au sein du gouvernement, il tirait sa force de féministes qui faisaient pression pour le changement de l'intérieur ; le mouvement plus général des femmes et des ONG n'avait qu'une implication marginale. Ceci a rendu l'initiative vulnérable face à l'avènement d'un gouvernement conservateur et de politiques néo-libérales (Adelstål 1998 : 5). Comme nous l'aborderons plus loin, les changements politiques susceptibles d'introduire une nouvelle focale sur la citoyenneté et les droits peuvent ouvrir le champ à des IBS performantes, comme en Afrique du Sud (Norton et Elson 2002).

Le succès de l'IBS sud-africaine, où la société civile et le parlement ont travaillé main dans la main avant de s'engager avec l'exécutif, illustre l'importance des acteurs extérieurs aux initiatives gouvernementales. D'autres projets pilotes du secrétariat du Commonwealth, qui mettaient surtout l'accent, à l'origine, sur le gouvernement, reconnaissent aujourd'hui la pertinence de chercher à intégrer la société civile dans le processus, chaque fois que c'est possible. D'une manière générale, dans les pays où le gouvernement et la société civile mènent leurs efforts de concert, les chances d'inscrire ce thème du budget dans la durée semblent être plus élevées.

Ceci est dû au fait que les IBS sont des outils conçus pour servir un processus à long terme, où la moindre possibilité d'encourager l'initiative doit être saisie. Lorsqu'elle est située au sein de l'exécutif et s'appuie sur quelques hauts fonctionnaires chargés de promouvoir l'équité sexuelle, faire appel à la société civile est un moyen de renforcer la pression de l'opinion publique. Dans la plupart des pays en développement, les machineries chargées de l'égalité des sexes, qui peuvent être amenées, avec d'autres acteurs au sein du gouvernement, à mener ce type d'initiative, ne

pèsent généralement pas lourd face aux ministères des finances et d'autres secteurs. Leur capacité à mettre ce thème en avant sera d'autant plus renforcée qu'elles travailleront avec le pouvoir législatif et la société civile. L'IBS rwandaise en est une belle illustration, même si elle aurait pu s'engager plus tôt avec la société civile.

L'intérêt de la collaboration : l'initiative rwandaise

L'IBS rwandaise (2002–2004) est placée sous l'égide du Ministère des questions sexospécifiques et de la femme dans le développement (Ministry of Gender and Women in Development), en étroite collaboration avec le Ministère des finances et de la planification économique (soutenu par le Ministère britannique pour le développement international [DFID]). À l'issue d'un programme sur trois ans, elle entend couvrir tous les ministères et toutes les régions. Le Premier ministre a annoncé son lancement en grande pompe, en présence de parlementaires et de membres de la société civile, radio- et télé- diffusé à l'échelle nationale. Les O.N.G., regroupées dans le réseau PRO-FEMME Twese Hamwe, ont été invitées à participer à une conférence d'une journée pour discuter de leurs rôles dans l'initiative. Le développement d'une volonté politique forte dans les hautes sphères gouvernementales, les alliances au sein du gouvernement et avec la société civile constituent donc des éléments essentiels dans l'institutionnalisation de l'IBS (Diop-Tine 2002). Se reporter à la *Boîte à outils* pour de plus amples informations et les coordonnées.

Du côté de la *société civile* elle-même, les coalitions et les alliances n'en sont pas moins cruciales. L'implication des O.N.G., des groupes d'experts ou de réflexion, des instituts de recherches et des organisations de base peut être un point d'appui supplémentaire pour l'initiative. Les instituts de recherche peuvent parfois se focaliser sur une multitude d'aspects techniques et des conséquences politiques minimales mais ils ont une meilleure compréhension des faits pertinents dans le contexte budgétaire. Les O.N.G. peuvent être parfois trop tournées vers l'action militante, accordant peu de place aux recherches, mais elles sauront mieux comment structurer et présenter les arguments politiques. Les organisations de base sont peu susceptibles de s'engager dans une analyse budgétaire détaillée mais elles ont le pouvoir de mobiliser, ce qui est crucial pour influencer les politiques.

Ainsi, l'association de mouvements de base, d'O.N.G. militantes et d'instituts de recherche peut être un cocktail performant pour mener une IBS. Établir des ponts entre ces acteurs de la société civile ouvre la possibilité d'identifier ce qui touche réellement les gens, de trouver des angles créatifs pour analyser le budget et les politiques et faire avancer le débat. En ce sens, des

coalitions étendues peuvent élargir les possibilités d'amener les officiels du gouvernement à débattre quand ils s'y montrent réticents.

Mais l'équilibre n'est pas facile à trouver, car ces organisations fonctionnent selon des dynamiques très différentes. Dans les coalitions larges – c'est là leur faiblesse – des intérêts et dynamiques contradictoires risquent d'apparaître. Que se passe-t-il quand des espaces s'ouvrent pour l'action, mais que les recherches et les capacités ne suivent pas ? Qu'arrive-t-il quand des acteurs différents sont prêts à mettre une somme variable d'énergie et de ressources dans l'initiative et que certains ne remplissent pas leurs engagements ? De plus, que se passe-t-il quand les opinions divergent sur les priorités à accorder ?

Il faut une vision stratégique pour travailler avec les différentes parties prenantes de façon inclusive, afin de renforcer l'impact global de l'initiative, et le rôle que peuvent y jouer les différents acteurs. En mettant l'accent sur l'autonomisation des différents acteurs, on peut augmenter considérablement l'impact et les moyens de pressions de l'initiative. Une stratégie créative pour les initiatives extra-gouvernementales est de se relier entre elles et de placer des défenseurs de la cause des femmes à des postes stratégiques au sein du gouvernement, afin de faire progresser l'initiative. Dans la ville de Bacolod, aux Philippines, le Président de la fondation pour la création de réseaux du développement par les femmes actives (DAWN) est aujourd'hui le maire de la ville. L'encadré ci-dessous donne un exemple inspiré de collaboration large au Mexique.

Une collaboration large pour permettre à l'IBS mexicaine d'aller plus loin

L'IBS mexicaine est un effort de collaboration entre une vaste gamme d'acteurs non gouvernementaux, qui a commencé à faire son chemin au sein du gouvernement :

- En 1999, un groupe de femmes dirigeantes et de chercheuses du réseau national Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población a mené une analyse des dépenses fédérales en matière de santé reproductive, les engagements en matière de politiques de santé ne semblant pas suivis d'effets sur le plan financier.
- Simultanément, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia (Équité sexuelle, citoyenneté, travail et famille), une organisation féministe membre du Foro a lancé une série d'ateliers de travail sur les finances publiques à destination des femmes dirigeantes.
- FUNDAR, un groupe de réflexion engagé dans la recherche budgétaire appliquée comme un moyen de promouvoir la démocratisation, s'est joint à l'effort.
- Equidad et FUNDAR ont entrepris un projet sur deux ans regroupant des groupes membres de trois réseaux féministes au niveau fédéral et des états.

L'année 2000 fut celle d'un tournant historique, avec la fin de 70 ans d'un régime de parti unique

sous le règne du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Si son successeur, le Partido Acción Nacional (PAN), de centre-droit, faisait craindre un virage conservateur, ce changement ouvrait aussi de nouvelles perspectives. Dans un effort commun avec le Fonds de développement des Nations unies pour les femmes (UNIFEM) – entraînant dans son sillage d'autres organisations engagées dans le domaine de la santé comme l'organisation mondiale de la santé (O. M. S.), l'organisation panaméricaine pour la santé (Pan American Health Organization (PAHO)) et le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) – un forum fut organisé pour débattre de la problématique des sexes et de la santé en vue d'influencer les politiques de santé dans les six années à venir. Commencée comme une IBS uniquement ancrée dans la société civile, la collaboration entre divers acteurs aux compétences complémentaires a joué un rôle fondamental dans le succès de cette initiative (Hofbauer 2002).

Dans de nombreuses initiatives performantes, une personne, ou un petit groupe d'individus ont fait avancer l'IBS par leur vision stratégique et le temps, l'énergie et le dévouement qu'ils y ont consacré. Ceux-ci doivent avoir une compréhension du contexte politique national ainsi que la capacité de rassembler différentes parties prenantes et de composer avec différents degrés d'enthousiasme et de frustration, dans un processus de longue haleine.

Petite mise en garde : il existe un risque de voir certaines IBS (au sein comme en dehors du gouvernement) devenir trop dépendantes des consultants externes. Si ces consultants ont eu, de tous temps, un rôle vital, il importe de renforcer les capacités propres du pays et de ses institutions en matière de plaidoyer et d'analyse budgétaire. Des efforts concertés et continus sont nécessaires pour permettre aux IBS, à plus long terme, de formuler des budgets soucieux de l'égalité des sexes.

5.2 Degrés de participation

Le travail en matière de budget, surtout au niveau national, offre un terrain inégal en terme de participation. Bien qu'il intervienne dans la vie et le bien-être de tous, les citoyens ont très peu accès au budget, voire pas du tout. On a souvent dit, à ce propos, que les budgets sont des documents compliqués, sophistiqués et hautement techniques, qui demandent des savoir-faire et des connaissances pour être lus correctement. S'il est vrai qu'on ne peut mener une analyse budgétaire sensible à la dimension du genre sans quelques rudiments de comptabilité, le bon sens, la vision politique et une compréhension fine de la façon dont on s'y engage (et s'en désengage) sont tout aussi importants. Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer les difficultés implicites que recèle la construction d'une approche participative cohérente au sein d'une IBS.

Les défis de la participation

Il y a peu de choses qui effrayent (ou ennuient) plus le commun des mortels que les chiffres. Pour la grande majorité des gens engagés dans le plaidoyer, le rejet apparaît comme une réaction naturelle. Les budgets ne sont certes pas d'une extrême convivialité. De ce fait, même si le public avait réellement accès aux informations budgétaires, seule une poignée de gens seraient prêts à « dépouiller » (ou traiter) ces colonnes de chiffres.

Les résultats de ces recherches ont du mal à atteindre les femmes désavantagées. Accéder à ces informations et en faire usage – même dans leurs versions simplifiées – est très compliqué sans un processus plus large d'autonomisation et la création d'espaces de participation. Il peut être difficile d'instaurer une participation large, appuyée sur les études budgétaires, pour défendre des droits et besoins fondamentaux, en raison du caractère technique du travail et de la distance entre les processus politiques et l'individu.

Même dans des conditions de budgétisation participative, rien ne garantit que les processus et les résultats seront sensibles à la dimension du genre. Ceci s'est illustré à Porto Alegre, au Brésil, où des assemblées régionales et des réunions préparatoires définissent et classent les revendications par ordre de priorité avant de décider de la répartition des ressources. La participation des femmes aux activités de planification, de formulation du budget et le contrôle des citoyens pose les mêmes problèmes que d'autres formes de participation politique : les relations de genre sous-jacentes et les processus conçus pour permettre la participation des acteurs traditionnels (les hommes), en vertu d'une antique « règle du jeu », laissent peu de place aux femmes qui n'ont pas déjà conquis leur autonomie.

Potentiel de la participation

Indépendamment de ces difficultés, les IBS renferment le potentiel de contribuer de façon significative à l'amélioration de la vie des femmes et de leur participation dans la vie publique. La politique de haut niveau, et la macroéconomie en particulier, n'offrent guère de possibilités d'impliquer les femmes. Le processus budgétaire lui-même s'intègre dans une démarche plus exclusive qu'inclusive, caractérisé par l'absence d'approches, de méthodologies et de dynamiques sensibles à la problématique hommes-femmes. En conséquence, s'engager et participer dans ce domaine est une expérience extrêmement autonomisante en elle-même.

À Villa el Salvador, au Pérou, une budgétisation participative a été introduite en août 2000 avec la décision d'intégrer le genre comme l'un des principaux thèmes débattus dans la définition des priorités budgétaires (à la différence de Porto Alegre). Cependant, l'UNIFEM a soutenu une

initiative de recherche en vue d'évaluer la sensibilité de ce processus à la dimension de genre, et les premiers résultats indiquent que le processus a en réalité échoué dans cet objectif (Pearl 2002). Les résultats du travail de promotion de la participation des femmes dans les étapes du budget participatif de Recife, au Brésil, sont plus encourageants (voir l'article d'*En Bref*).

Qui plus est, la possibilité d'affecter les conditions de vie de femmes et la façon dont les politiques y répondent doivent être pris en considération. Enfin, l'analyse budgétaire sexospécifique est un instrument intégré dans un processus. Si les programmes gouvernementaux sont conçus et financés avec le souci de l'égalité des sexes, ceci devrait contribuer à la transformation, étape par étape, des paradigmes sexospécifiques et sociaux. Les femmes qui se sont engagées dans ce type d'initiatives, et ont transmis leurs découvertes à d'autres femmes, ont assurément gagné un nouvel outil pour revendiquer leurs droits et exprimer leurs besoins. Leur travail a ouvert de nouvelles voies d'interaction avec le gouvernement ; il les a dotées de nouveaux savoir-faire et arguments pour faire progresser l'équité sexuelle et mettre au jour les discriminations.

Des moyens existent, pour renforcer la participation. L'un deux est l'élaboration et l'application de techniques de recherche participatives. Les IBS doivent aborder les problèmes sexospécifiques qui affectent les conditions de vie des femmes. Par conséquent, la recherche participative est un moyen de permettre l'expression de ces besoins et d'élargir la participation.

6. Quelles stratégies pour un plaidoyer en faveur des budgets sexospécifiques (BS) ?

De nombreuses IBS accordent une place centrale au plaidoyer. Lorsque les IBS se situent en dehors du gouvernement, les activités de plaidoyer des organisations de femmes, des groupes d'experts et des mouvements de citoyens sont cruciales. Cette section s'adresse principalement à eux. Cependant, le plaidoyer peut aussi être un élément fondamental des initiatives gouvernementales. Les gouvernements sont aussi bien le siège de soutiens que de résistances à l'incorporation d'une sensibilité au genre dans le processus budgétaire. Les machineries chargées de la condition féminine, les bureaux de l'égalité des sexes de certains ministères, les hauts fonctionnaires soucieux de l'égalité sexuelle et les élues ont joué des rôles de plaidoyer décisifs dans de nombreuses initiatives. Certains outils sont particulièrement efficaces dans le plaidoyer en faveur des BS, à savoir : les efforts de plaidoyer appuyés sur des études scientifiques ; la formation et la sensibilisation ; l'engagement des pouvoirs législatif et exécutif.

6.1 Le plaidoyer appuyé sur des études scientifiques

Pour les initiatives extérieures au gouvernement, les IBS doivent combiner recherche et plaidoyer pour être efficaces. Il convient de souligner l'importance de cette combinaison car il est crucial d'être informé et précis si l'on veut pousser le gouvernement sur la voie du changement – en particulier lorsqu'on aborde des questions "sensibles", comme la répartition des fonds publics. Or, c'est précisément dans ce domaine très technique que l'on peut se sentir le plus intimidé et découragé par l'expertise affichée des hauts fonctionnaires du gouvernement.¹¹ Les recherches sont primordiales dans une IBS pour trois grandes raisons :

1. La connaissance des "faits et chiffres" est efficace pour obliger les hauts fonctionnaires à prendre un peu plus au sérieux les arguments en faveur de la problématique hommes-femmes au lieu de les disqualifier comme des préoccupations charitables ou morales (Budlender 2001). En montrant qu'ils savent de quoi ils parlent, les défenseurs de la cause des femmes démontrent leur utilité sur un terrain où ils ne sont pas à égalité. Ils doivent avoir une vision claire du processus budgétaire et des documents eux-mêmes, comme des aspects techniques impliqués dans les budgets. Pour le Women's Budget Group (Groupe du Budget des femmes ») britannique, être

¹¹ Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

capable de s'adresser aux hauts fonctionnaires du secteur public en utilisant leurs termes technique est un véritable atout (St Hill 2002).

2. Qui plus est, la connaissance de ces faits techniques donne aux défenseurs de l'égalité des sexes l'*assurance* et la base nécessaire pour développer leurs arguments (Budlender 2001). Et il faut de l'assurance pour contrer les explications techniques « complexes » sur la neutralité des budgets en terme de genre, avancée par certains adversaires au sein du gouvernement.

3. Le même savoir qui met les défenseurs de l'égalité des sexes en position de force dans les discussions techniques doit être transcrit en termes plus accessibles, et mis à la disposition du grand public. En diffusant des messages simples mais prégnants sur l'impact différencié du budget sur les différents groupes, l'analyse budgétaire sexospécifique peut se révéler utile aux groupes de femmes qui ne sont pas familières du jargon technique ou ne s'intéressent pas aux questions budgétaires.¹² L'initiative sud-africaine a « transcrit » les conclusions de ses recherches en documents simples, illustrés, en trois langues différentes (Budlender, Hicks et Vetten 2002). En Corée, les résultats de l'analyse conduite par WomenLink ont été diffusés aux organisations de femmes, groupes civiques, municipalités, assemblées locales et nationales et machineries chargées de l'égalité des sexes (Jung Sook 2002). En Tanzanie, plaidoyer et recherche étaient liés de fait (voir l'encadré ci-dessous).

Relier recherche et plaidoyer : l'expérience tanzanienne

L'objectif affiché de TGNP est l'intégration des préoccupations sexospécifiques dans les processus budgétaires afin qu'hommes et femmes bénéficient à égalité des financements publics. L'étude a d'abord été menée dans quatre ministères et secteurs clés : la commission de planification, et les ministères des finances, de l'éducation et de la santé, en associant un(e) représentant(e) du gouvernement, un(e) chercheur(-se) non-gouvernemental(e) et un(e) universitaire spécialistes de la problématique hommes-femmes. Ce regroupement d'acteurs clés constituait la stratégie de TGNP pour construire des alliances et renforcer les arguments à avancer. Cette étude s'est conclue par la publication de l'ouvrage « Budgétiser dans le souci de l'égalité des sexes », en 1999, où sont exposées dans une langue simple les principales conclusions de leur travail (TGNP 1999). (Voir la *Boîte à outils* à ce sujet).

¹² Certaines personnes transgenres ne se perçoivent ni hommes ni femmes, ou du moins, la simple définition d'homme ou de femme ne leur suffit pas. Dans ce rapport, nous examinons aussi les dynamiques sexospécifiques des migrations de personnes transgenres.

6.2 Formation et sensibilisation

Les ateliers, les formations et de courts exposés sur l'analyse budgétaire sexospécifique ont été sélectionnés comme les éléments fondamentaux de l'activité des IBS. Ils sont un moyen important de populariser l'idée des budgets sexospécifiques et de définir leur place sur l'agenda politique. Dans le cas des ateliers animés par des agents publics au fait des questions budgétaires et de planification, ils peuvent représenter un premier pas décisif en terme de sensibilisation. Les ateliers ont aussi servi à faire progresser ce thème dans l'échelle des priorités gouvernementales, en organisant des sessions en direction des parlementaires, et en communiquant des informations aux médias dans le même temps.

Lorsqu'ils s'adressent à des acteurs situés en dehors du gouvernement, les ateliers et formations peuvent constituer un préalable indispensable pour démystifier le budget et enseigner les rudiments indispensables à la lecture d'un budget et des savoir-faire en matière de plaidoyer. Dans la plupart des cas, les ateliers combinent des éléments de familiarisation aux budgets, de sensibilisation à la problématique hommes-femmes et différents niveaux de complexité, de technicité, de débats et d'exercices. Des ateliers ont aussi servi à recueillir les commentaires de divers acteurs comme les spécialistes de secteur sur les conclusions de certaines études relatives aux analyses budgétaires sexospécifiques.

Dans la plupart des cas, cependant, les efforts consacrés à l'évaluation des résultats des activités de formation et de sensibilisation n'ont pas été aussi loin. Seul un petit nombre de gens est réellement prêt à investir du temps et de l'argent pour mener une analyse budgétaire sexospécifique. Il est donc crucial d'évaluer ce que les ateliers apportent aux gens dans leur travail (au sein des gouvernements comme des ONG) (Budlender 2001 : 39). À cet égard, une question pertinente est de savoir quelles activités de suivi sortiront concrètement de l'atelier (voir l'encadré ci-dessous).

Suivi d'atelier

Philippines, Corée, Afrique du Sud, Mexique et région andine : Les ateliers à destination des ONG ont été utilisés tant pour conceptualiser les études à mener que pour rendre compte de ce qui a été trouvé et de ce qui doit être fait en terme de plaidoyer.

Rwanda : Dans cette IBS gouvernementale, les ateliers à destination des haut fonctionnaires publics comportaient une journée banalisée pour leur permettre de retourner dans leurs ministères et de collecter les informations nécessaires (Diop-Tine 2002).

Mexique : un atelier à destination des haut fonctionnaires du Ministère de la santé a été suivi de la publication du premier d'une série de guides expliquant aux agents publics

l'importance de la dimension du genre dans les budgets. Ce manuel illustre, pour des programmes précis, le type d'analyses qui doit être mené pour intégrer la dimension du genre dans les critères qui servent à formuler le budget (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo et Zebadúa 2002).

6.3 Engager le pouvoir législatif

Une stratégie plus ou moins généralisée des IBS consiste à travailler avec les instances législatives ou faire du lobbying auprès d'elles (comme le parlement en Afrique du Sud). Le budget, bien que formulé et mis en œuvre par l'exécutif, doit être « voté » (ou approuvé) par le pouvoir législatif qui a une responsabilité de contrôle et de surveillance. De plus, c'est durant la phase de ratification du budget proposé par l'exécutif (la phase de promulgation du budget) que le public et les médias s'intéressent aux budgets. Il est donc possible d'attirer l'attention sur les initiatives et ses conclusions. Dans le cas des IBS, il convient de prendre en compte diverses opportunités et difficultés. Celles-ci sont liées aux limites que chaque pays fixe au pouvoir réel du corps législatif au sein du système politique, et aux objectifs de l'initiative elle-même.

Premièrement, le pouvoir législatif doit jouer un rôle crucial dans l'équilibre subtil des mécanismes politiques. Les membres de l'appareil législatif sont chargés de demander des comptes à l'exécutif sur ses politiques et les modalités de leur mise en œuvre, au travers notamment, du budget. Sensibiliser les membres du pouvoir législatif aux impacts différenciés des dépenses publiques sur les hommes et les femmes et leur apporter des informations fiables est vital pour renforcer leur capacité à demander des comptes à l'exécutif. Ceci est d'autant plus de mise que les assemblées législatives ont joué un rôle de plaidoyer fondamental dans plusieurs initiatives, comme en Afrique du Sud, en Ouganda et en Écosse (Budlender et Hewitt 2002).

Toutefois, dans la plupart des pays en développement, le pouvoir et les capacités de l'appareil législatif ne sont pas très étendus. Parmi les traits les plus récurrents, ils manquent généralement de temps pour analyser les propositions de l'exécutif, n'ont pas ou très peu de pouvoirs d'amendement et leurs compétences techniques sont limitées. Si l'apport d'information des IBS peut en partie combler le manque de capacités techniques, les deux autres carences exigent des réformes du cadre légal.

En second lieu, l'objectif naturel des IBS est, en dernier ressort, de rendre *le budget réellement égalitaire en termes de genre* (voir la section 7), ce qui implique d'intégrer la dimension du genre dans l'ensemble du budget, et de refondre en profondeur les activités de planification. Lorsque les pouvoirs d'amendement du corps législatif sont suffisants, il est en position de demander des

comptes au gouvernement et d'ouvrir ainsi graduellement la voie à l'intégration de l'égalité des sexes dans le budget. Les femmes parlementaires d'Afrique du Sud ont grandement contribué au succès de l'initiative budgétaire des femmes sud-africaines (voir l'encadré ci-dessous).

Le rôle des femmes parlementaires dont le Projet de budget des femmes sud-africaines

L'idée d'une initiative pour un budget des femmes est née en 1995 dans le cadre d'un effort de collaboration entre Pregs Govender (une femme parlementaire nouvellement élue) et le Groupe chargé de l'égalité des sexes et de la politique économique du Comité parlementaire sur la finance (Gender and Economic Policy Group of the Parliamentary Committee on Finance), et deux O.N.G. engagées dans la recherche en matière de politique. L'initiative a été perçue comme non gouvernementale en vertu de l'idée que les parlementaires représentent aussi la société civile et contrôlent et orientent le gouvernement. Les organisateurs voyaient dans l'alliance des chercheurs et du parlement un moyen de faire progresser leur travail et d'offrir aux parlementaires une base solide pour leurs actions de plaidoyer. Pregs Govender a déclaré : « des réseaux et alliances entre des femmes - mais aussi des hommes - soucieux de l'égalité des sexes, membres du gouvernement, du Parlement, des ministères et de la société civile ont été forgés au niveau national, provincial et local au cours de cet exercice, pour lui permettre d'aller de l'avant. » Le Congrès national africain a accepté que le nouveau gouvernement indique l'impact « des programmes sur le statut et la condition des femmes lorsque [ses membres] demandent des financements. En établissant leurs rapports, ceux-ci doivent faire mention spécifique des objectifs concernés et dire s'ils ont été remplis » (Budlender 2002 : 137-8 ; Budlender 1996 : 3).

Les thèmes suivants peuvent faire l'objet d'un plaidoyer dans le cadre d'une étroite collaboration avec l'appareil législatif :

- Exposés sur le budget et son impact sur les hommes et les femmes par des représentants officiels du gouvernement (l'exécutif), en réponse aux questions des instances législatives et de la société civile.
- Maintien ou accroissement des dépenses qui ciblent directement les femmes ou identifiées comme leur étant bénéfiques d'un point de vue sexospécifique.
- Données de l'exécutif, ventilées par genre, à inclure dans les documents budgétaires, sous la forme d'évaluations des problèmes considérés, de projets d'actions spécifiques et d'évaluations de leurs résultats.

Il convient de mentionner, cependant, que même le pouvoir législatif le plus fort se voit fixé des limites strictes dans une IBS, dans la mesure où l'intégration transversale du genre dans les

budgets implique de s'attaquer au contenu des politiques afin d'y intégrer le genre en tant que critère. La phase d'adoption du budget quand la législature approuve officiellement la proposition de l'exécutif offre un espace limité. Le corps législatif n'a pas pour rôle de définir le contenu et les orientations des programmes mis en œuvre par l'exécutif, mais de ratifier les sommes qui leur seront accordés.

En raison de ces limitations, l'augmentation des financements ciblés peut devenir l'objectif central d'un corps législatif soucieux de l'égalité des sexes et actif dans ce domaine. Cependant, si l'exécutif n'a pas été sensibilisé et ne reprend pas cet objectif à son compte, les fonds spécifiques risquent de ne pas être dépensés, comme cela a été le cas avec le budget Genre et développement (GED) philippin, présenté ci-dessous.

Le danger des financements ciblés : le budget GED philippin

Le budget GED philippin compte aujourd'hui parmi les IBS les plus institutionnalisées. Il est placé sous l'égide gouvernementale et dirigé par une machinerie nationale chargée de la condition féminine, la Commission nationale sur le rôle des femmes philippines (National Commission on the Role of Filipino Women (NCRFW)). La loi du budget GED prescrit l'attribution d'au moins 5 % du budget des diverses agences gouvernementales aux plans et programmes consacrés au genre et développement. La loi est applicable dans les municipalités comme dans les organismes centraux. Un récent exercice basé au sein de la société civile s'est intéressé explicitement aux 95 % restants du budget. Les études menées dans trois localités (Angeles City, Bacolod et Suralla) ont identifié des problèmes, même dans l'application des 5 %. Un des problèmes était la présence d'éléments attribués au fonds GED, mais en réalité parfaitement étrangers à la problématique hommes-femmes. Dans certains cas, ces attributions reflétaient le dilemme des hauts fonctionnaires gouvernementaux, cherchant désespérément le moyen d'atteindre les 5 %. Dans d'autres cas, elles signaient une ignorance totale des questions relatives au genre (Budlender 2001 ; Budlender, Buenaobra, Rood et Sadorra 2001).

6.4 Engager l'exécutif

L'objectif à long terme des budgets sexospécifiques étant d'intégrer le genre dans les dépenses publiques, et non simplement d'analyser les résultats d'un *fait accompli* (autrement dit, d'un budget déjà défini), il est indispensable d'établir des canaux de communication et de collaboration avec l'exécutif. Cette tâche peut s'avérer difficile pour les initiatives extra-gouvernementales, en particulier lorsque leurs coalitions ont plutôt tendance à travailler avec des O.N.G. de même obédience. Engager l'exécutif peut exiger un recentrage majeur en termes de stratégie, et réquérir

de nouvelles compétences pour un engagement constructif. Dans les pays, notamment, où la transition démocratique n'est pas encore achevée, l'absence de terrain politique établi et accepté risque non seulement de limiter la capacité de créer un espace pour un tel engagement mais aussi de définir au plus près les conditions générales dans lesquelles opère l'initiative. À l'inverse, lorsque les conditions d'une participation réelle et significative sont réunies, l'engagement de la société civile aux côtés de l'exécutif peut grandement contribuer à la bonne gouvernance, à la stabilité et au processus de démocratisation lui-même.

En outre, dans les pays qui connaissent actuellement d'importants remaniements politiques, il peut y avoir des opportunités à saisir pour introduire la problématique du genre et de l'équité sexuelle. En premier lieu, défendre le changement face à un gouvernement qui n'est pas responsable des politiques précédentes le rend généralement mieux disposé à écouter, s'engager et soutenir des processus ouverts. En deuxième lieu, l'élan général d'un tel contexte dynamise la société civile, la poussant à participer activement à la refonte du paysage politique (voir les exemples ci-dessous).

Les changements politiques : des opportunités à saisir pour les IBS

Afrique du Sud, Ouganda et Inde : l'émergence de cultures politiques et de nouvelles constitutions qui mettent l'accent sur la citoyenneté et les droits a ouvert de nouvelles opportunités pour les IBS. En effet, en Afrique du Sud, les militants ont pu accéder aisément au gouvernement et au Parlement après les élections de 1994 (Budlender *et al.* 2002 ; Norton et Elson 2002).

Écosse : l'instauration, par la dévolution, du Parlement écossais en mai 1999, et sa volonté affichée de s'engager dans une gouvernance consultative et participative, a permis au Groupe pour l'intégration du genre dans le budget (Engender Women's Budget Group (formé en 2000)) de mettre en avant la nécessité d'une budgétisation soucieuse de l'égalité des sexes (McKay, Fitzgerald, O'Hagan et Gillespie 2002).

Rwanda : après le génocide, un vigoureux processus de décentralisation est en cours, pour s'éloigner de l'ancienne approche hautement centralisée, identifiée comme partiellement responsable du génocide. Ceci a fourni un point d'entrée à l'IBS rwandaise (McKay *et al.* 2002 ; Diop-Tine 2002).

Enfin, il existe une tendance fréquente à intégrer les anciens acteurs non gouvernementaux dans la structure du nouveau gouvernement. Ces processus ouvrent des points d'entrée uniques au cœur du système. Bien sûr, après les premières phases d'un régime plus progressif, les frontières entre la société civile et le gouvernement qui ont pu être assez fluides, peuvent se durcir. Les

changements politiques peuvent aussi se faire dans les deux sens et une évolution vers des régimes politiques plus conservateurs peut étouffer les IBS existantes.

Ainsi, si le contexte politique et le développement de l'initiative elles-mêmes sont mûrs pour engager l'exécutif, d'autres défis surviennent. La sensibilisation des agents publics est nécessaire pour expliquer le sens, les objectifs et la pertinence des budgets sexospécifiques. Cependant, le besoin de formations complémentaires, plus techniques, une fois que l'importance du sujet est établie, peut être plus impérieux que les capacités existantes ne sont aptes à le satisfaire.

De plus, il sera nécessaire de vaincre les tendances des hauts fonctionnaires à éviter les expérimentations comme celles contenues dans la formulation des budgets sexospécifiques, surtout lorsqu'elles impliquent un processus ouvert engageant la société civile. La pression des hauts fonctionnaires pour mettre en œuvre des outils concrets et éprouvés, dans un domaine qui en est encore au stade expérimental et tente d'élaborer des méthodologies, peut diminuer leur volonté de s'engager dans ce *processus* à long terme.

Par conséquent, il importe de savoir quand, à quelles conditions et avec qui l'on s'engage. Si l'initiative a marqué des points dans un secteur particulier, une option peut être d'ouvrir des espaces dans ce domaine. Une instance gouvernementale donnée, qui souhaite explorer les arcanes d'une budgétisation sexospécifique, peut être un bon point de départ. Il est crucial, également, d'intégrer la dimension du genre au sein du ministère des finances, mais l'accès peut être extrêmement difficile pour les initiatives de la société civile. Créer les points d'appui nécessaires pour engager le ministère des finances peut dépendre du travail mené dans d'autres secteurs. Nous reproduisons ci-dessous l'exemple de l'engagement de TGNP auprès du ministère des finances.

Programme de création de réseaux sur le genre en Tanzanie (Tanzania Gender Networking Programme (TGNP)) : engager le ministère des finances dans un programme d'intégration du genre dans le processus budgétaire

La capacité de TGNP à positionner son IBS au travers d'alliances et de recherches stratégiques a entraîné des changements substantiels en 2000. L'organisation a été choisie pour faire office de consultant permanent auprès du ministère des finances, dans un exercice parallèle soutenu par l'Agence suédoise de développement international (Asdi). Le succès de TGNP vient de ce qu'elle est une initiative située en dehors du gouvernement, qui s'est forgée suffisamment de points d'appui pour collaborer activement avec le Ministère des finances. Bien que lancé au départ comme un programme de lobbying, le groupe a su saisir les opportunités qui se présentaient pour

s'engager auprès de l'exécutif – dépassant ainsi le stade de l'analyse pour intégrer le genre dans le budget (Budlender 2001; Rusimbi *et al.* 2000).

7. Quelles perspectives pour les IBS ?

7.1 Degré de succès jusqu'à présent

Comme il a été mentionné en section 3, il y a une différence entre l'analyse budgétaire sexospécifique et la formulation de budgets sexospécifiques ou sensibles à la dimension de genre. La première est une étape incontournable vers la seconde. Ce rapport fournit une première appréciation de ce qui a été fait, et de ce qui doit être fait pour promouvoir des politiques et des budgets conscients de la problématique hommes-femmes et soucieux de répondre à ses enjeux. Les sections précédentes de ce rapport ont abordé les questions relatives aux processus, dynamiques et politiques qui font partie intégrante des IBS. Y répondre est un préalable indispensable pour progresser vers la mise en œuvre de budgets sexospécifiques – ultime objectif de ces initiatives. Certaines IBS – comme celles illustrées plus haut, aux Philippines, au Rwanda, en Afrique du Sud et en Tanzanie – tentent de combler le fossé entre l'analyse budgétaire sexospécifique et la formulation d'un budget soucieux de l'égalité des sexes.

Tout en reconnaissant que la plupart des IBS dans le monde sont encore au stade de l'analyse, de nombreuses initiatives ont déjà remporté d'importants succès dans l'analyse de divers domaines, programmes ou problématiques. De nombreuses IBS ont choisi de façon stratégique de concentrer leur travail sur un point précis et les critères de succès doivent donc être adaptés en conséquence. Cela peut signifier de travailler d'abord sur des secteurs choisis, uniquement sur les dépenses ou à un seul niveau de gouvernement. Par exemple, le grand nombre de municipalités représente un immense défi pour la plupart des pays. La plupart des initiatives préfèrent, au moins au départ, ne pas trop se disperser. Les succès notables sur la voie de la formulation de budgets sexospécifiques doivent jaloner le parcours. À ce jour, les initiatives ont été performantes sur plusieurs fronts :

- *Inscrire les budgets sexospécifiques au rang des priorités gouvernementales* : ceci implique de reconnaître et de remettre en cause les anciennes pratiques dans le domaine du budget, des activités de planification et de l'élaboration des politiques. À Villa el Salvador (Pérou), la municipalité a signé un accord avec l'UNIFEM pour lancer une IBS locale et s'y engager durablement, comprenant une révision du plan de développement local (Pearl 2002).
- *Mettre un coup de projecteur sur l'importance de générer des données ventilées par sexe* : souligner la nécessité de disposer d'informations ventilées par sexe, afin de les collecter, les systématiser et en nourrir les processus budgétaires et de planification est un pas important.

Ceci implique également de reconnaître les informations déjà existantes, qu'elles soient générées au sein ou en dehors du gouvernement. L'initiative sud-africaine a produit une somme importante d'informations et d'analyses depuis 1995. Cependant, comme il a été illustré plus haut, le manque de données ventilées par sexe au niveau local en Afrique du Sud montre que de nombreux obstacles demeurent.

- *Réformer le budget ou faire évoluer le mode d'élaboration des politiques de certains programmes* : pour des initiatives qui ne sont pas encore au stade de l'intégration du genre dans la formulation du budget, introduire des changements dans certaines dotations spécifiques ou dans l'élaboration des politiques est un grand pas en avant. Le Groupe pour un budget des femmes (Royaume-Uni), par exemple, a fait introduire une réforme majeure dans le principe du crédit intégré pour l'enfance (Integrated Child Credit), qui, depuis 2003, est versé à celui ou celle qui s'occupe principalement de l'enfant (généralement une femme) et non plus au détenteur du principal revenu du ménage (généralement un homme) (St Hill 2002).
- *Maintenir les niveaux de financement dans les programmes qui concernent les femmes* : dans des contextes particulièrement difficiles d'austérité fiscale, d'absence de flexibilité budgétaire et de revenus insuffisants, maintenir le montant des dépenses dans les programmes qui concernent les femmes est un indéniable succès.
- *Renforcer les capacités à lire et comprendre un budget parmi les femmes qui n'appartiennent pas au gouvernement* : les connaissances et la capacité à s'engager et plaider pour une répartition plus équitable des ressources donnent aux femmes les moyens de s'investir dans un environnement dont elles ont jusque-là été traditionnellement exclues. La plupart des IBS ancrées dans la société civile témoignent du pouvoir qu'elles ont gagné à comprendre le budget et à s'engager auprès du gouvernement sur la base de cette compréhension. Pour DAWN aux Philippines, le processus d'étude et de familiarisation avec le budget a renforcé leur assurance dans le travail de plaidoyer (Flor et Lizares-Si 2002).

En dépit de ces exemples encourageants, on constate un manque d'esprit de suite et d'évaluation systématique des résultats identifiables issus des IBS, et une évaluation insuffisante des différents types d'efforts en matière d'IBS pour alimenter le développement d'initiatives nouvelles ou existantes.

7.2 De l'analyse budgétaire sexospécifique à la formulation d'un budget soucieux de l'égalité des sexes

Jusqu'à maintenant, ce rapport s'est attaché à exposer l'état des connaissances en matière d'IBS et les complexités qu'elles recouvrent. On peut en tirer divers enseignements dont la nécessité de mettre en place des coalitions et de faire participer les citoyens (en particulier les femmes), de retenir, entre autres stratégies utiles, des activités de plaidoyer, de formation et de sensibilisation informées, basées sur des études, et engageant aussi bien le corps législatif que l'exécutif. Une question cruciale demeure : que se passe-t-il une fois que le thème du budget sexospécifique a été inscrit au rang des priorités ? Comment passer de *l'analyse* budgétaire sexospécifique à la *formulation* d'un budget sexospécifique ? La question est de taille. Elle renvoie à la dynamique contradictoire d'une perspective *qui reste à élaborer* et à la nécessité de définir des étapes concrètes que les représentants du gouvernement soient en mesure de suivre, dans un environnement défini par des structures gouvernementales rigides. Il y a manifestement des obstacles à tenter d'élaborer des outils « universels » en vue d'intégrer le genre dans le budget. Le budget de chaque pays a ses propres caractéristiques. De plus, c'est une tâche complexe, impliquant toute une série d'étapes pour introduire la sensibilité à la dimension de genre à tous les niveaux, et non uniquement au sommet.

Toutefois, il est important d'examiner les premiers pas entrepris vers la formulation d'un budget sexospécifique et de partager les expériences dans ce domaine. La check-list à l'intention des agents de planification et de budgétisation de TGNP et le guide élaboré pour le Ministère de la santé mexicain sont deux cas intéressants à cet égard. Cependant, dans l'abondante littérature relative aux IBS, on ne trouve guère de pistes sur ce qu'il faudrait faire une fois la phase d'analyse terminée.

En tant que domaine évaluant au jour le jour, à différents niveaux, et dans plus de 40 pays dans le monde entier, les IBS sont, avant tout, un exercice pratique. Les envisager d'un point de vue théorique aide à élucider la logique qui les sous-tend, illustre leur pertinence et inspire de nouvelles initiatives. Il est crucial, cependant, de passer de l'étape conceptuelle et théorique à la pratique.

7.3 Recommandations pour la réalisation d'un budget sexospécifique

Chaque IBS doit être reconnue comme un processus particulier, avec ses caractéristiques propres. Il n'existe pas de recettes ou de formules toute prêtes garantissant le succès. Ceci pour la simple raison que les IBS sont des processus politiques, reliés à et influencés par des contextes politiques

plus larges. Il est possible, cependant, d'isoler certains traits qui peuvent avoir un impact considérable sur la performance globale des IBS :

- *Engagement de la société civile* : sur la base de la faillite du budget des femmes australien et du succès des initiatives sud-africaines et tanzaniennes, il convient de souligner l'importance d'impliquer la société civile dans les efforts menés sous l'égide du gouvernement. La société civile peut renforcer considérablement une initiative, en faisant intervenir des experts de la problématique hommes-femmes, en exerçant une pression publique et en exigeant du gouvernement qu'il s'engage sur des actions concrètes. L'implication de la société civile est un préalable dès lors que la transparence, la reddition comptable et la bonne gouvernance sont au nombre des objectifs de l'initiative. Forger des alliances et des coalitions au sein de la société civile elle-même peut renforcer l'influence politique d'une IBS et élargir la gamme des capacités dans toutes les branches de l'initiative (tels que les savoir-faire techniques ou en matière de plaidoyer et de recherche).
- *Un travail acharné et constant, disposant de ressources suffisantes* : l'analyse budgétaire et le plaidoyer ne sont pas des activités sporadiques, dans la mesure où elles doivent s'appuyer sur des connaissances solides. L'analyse budgétaire sexospécifique n'échappe pas à la règle. Les initiatives émanant de la société civile doivent renforcer leurs capacités organisationnelles, si elles entendent plaider sérieusement en faveur des budgets sexospécifiques. Toutefois, dépendre des consultants extérieurs peut devenir une véritable faiblesse, en limitant la compréhension nécessaire pour identifier les opportunités émergentes, réagir et s'engager avec souplesse.
- *La participation des femmes* : toute augmentation du potentiel des femmes à participer aux débats et aux prises de décisions budgétaires est fondamentale. De même, relier les femmes entre elles et les placer à des postes stratégiques au sein du gouvernement pour faire avancer l'initiative peut être un élément important dans les initiatives extra-gouvernementales.
- *Vision stratégique* : dans de nombreuses initiatives probantes, une personne ou un petit groupe de gens dotés d'une vision stratégique et engagés ont été des éléments clés de leur succès. Il est fondamental d'avoir une compréhension nuancée du contexte politique local et la capacité d'animer des coalitions performantes. Il est crucial, cependant, de s'assurer que l'initiative ne se trouve pas en situation de vulnérabilité, en dépendant des capacités ou du dynamisme d'une seule et unique personne.

- *Opportunités ouvertes par des changements politiques* : lorsqu'un changement politique plus vaste est en cours, les initiatives intra- comme extra-gouvernementales ont de plus grandes chances de voir s'ouvrir des fenêtres d'opportunité. L'inertie de l'action et des procédures gouvernementales peut se trouver rompue, il peut y avoir une plus grande volonté de prêter l'oreille aux démarches innovantes, le climat peut être propice aux coalitions et le gouvernement peut chercher activement à impulser un nouveau départ – détaché des expériences passées. Cela ne garantit en rien que le processus de longue haleine nécessaire pour aboutir à des budgets sexospécifique parvienne à son terme, que les priorités du gouvernement ne puissent pas changer, ou que le gouvernement lui-même ne puisse pas être modifié .

Pour de nombreuses initiatives déjà en cours, tant au sein qu'en dehors du gouvernement, le grand défi consiste à quitter l'étape de l'analyse pour passer à celle de la mise en œuvre. Si les IBS ne parviennent pas à élaborer des outils et des recommandations plus concrètes – même si elles sont spécifiques à un pays – les budgets sexospécifiques pourraient très bien se résumer à n'être qu'une tendance transitoire, politiquement correcte, rejetés pour leur incapacité à donner des résultats tangibles.

Activités recommandées en priorité pour inscrire les budgets sexospécifique dans la réalité et contribuer à l'élaboration de nouvelles initiatives :

- *Poursuite méthodique des activités et évaluation des résultats identifiables des IBS* : ceci fait actuellement défaut et réduit les possibilités de comparaison et de partage des enseignements entre les différentes initiatives. Ceci est particulièrement préoccupant dans la mesure où la moitié des initiatives, au moins, se mènent au sein des gouvernements. De même, lorsque les IBS sont documentées, à part les descriptions classiques des instruments, on ne trouve pas beaucoup d'explications sur l'application et l'élaboration des méthodologies propres à un pays. En dépit de la diversité des modèles budgétaires, des processus de formulation et des mécanismes de contrôle, chaque IBS est une source de précieux enseignements à partager, qu'ils soient positifs ou négatifs. La nouvelle compilation d'études de cas et de bonnes pratiques nationales en matière d'IBS, *Gender Budgets Make More Cents*, du Secrétariat du Commonwealth, répond au besoin de partager les expériences tirées de la marche de ces initiatives (Budlender et Hewitt 2002).
- *L'évaluation des différents types de travaux entrepris en matière d'IBS*, de leur impact, de ce qu'ils s'apportent mutuellement et de leur pertinence au regard des objectifs généraux

d'engagement, d'autonomisation et d'équité est importante. La génération de nouvelles données de ce type contribuera à illustrer, de façon politiquement parlante, les effets positifs de l'introduction du genre dans la formulation du budget.

- *L'identification et la documentation des méthodologies* qui sortent du cadre analytique pour aller vers l'intégration du genre en tant que critère dans la formulation des budgets s'impose. La plupart du temps, cependant, les étapes concrètes vers la formulation sexospécifique du budget n'ont pas été documentées ni suffisamment analysées. Ainsi, documenter comment la check-list de TGNP à l'intention des hauts fonctionnaires gouvernementaux a été traduite en termes de mesures budgétaires ou les étapes qu'a suivies l'initiative rwandaise permettraient d'illustrer les défis auxquels d'autres initiatives seront confrontées. Il serait donc pertinent de concevoir un manuel qui explique et analyse les démarches élaborées par les différentes initiatives en vue de s'orienter vers des budgets sexospécifiques.
- *Le renforcement des capacités de ceux qui travaillent sur une IBS* est toujours et plus que jamais d'actualité pour la plupart des initiatives. Celles qui commencent pourraient bénéficier des nombreuses expériences et modèles pertinents utilisés dans les ateliers et formations de différentes initiatives. Celles qui abordent (où sont déjà engagées) dans la seconde phase doivent développer de nouvelles capacités afin de répondre aux questions pratiques qui se posent quand l'analyse budgétaire sexospécifique cède la place à la formulation d'un budget sexospécifique. C'est particulièrement le cas pour les initiatives extra-gouvernementales : bien que ce soit pas forcément le rôle de la société civile de formuler le budget lui-même, cette dernière doit comprendre les mécanismes de la formulation du budget pour défendre le processus qui en fera un budget sexospécifique. Dans les deux cas, il serait très utile de savoir ce que font les autres IBS et de quelles façons – et elles sont nombreuses – les mêmes difficultés sont abordées ailleurs.
- *La sensibilisation la plus large au sein du gouvernement* doit être une activité permanente et soutenue même lorsque les gouvernements se montrent disposés à incorporer le genre dans les critères de budgétisation. Il est vital que les engagements s'expriment aux niveaux supérieurs afin de mettre en branle la machinerie gouvernementale. Mais les résultats des budgets sexospécifique ne peuvent être que limités si les membres du gouvernement responsables de leur mise en œuvre opèrent selon les schémas traditionnels qui ignorent la position socialement déterminée des hommes et des femmes. Il est nécessaire de former les hauts fonctionnaires impliqués dans l'évaluation des problèmes existants, le développement des politiques et des programmes, l'attribution des fonds, l'élaboration des indicateurs, la

collecte des données et la gestion des programmes. Autrement, le sens profond de ce que recouvre « l'intégration transversale du genre dans le budget » se perdra aux niveaux inférieurs du gouvernement, en dépit du soutien des sphères supérieures. Mais il importe d'évaluer les résultats des formations (pour ceux qui travaillent dans le cadre d'une IBS comme pour les hauts fonctionnaires de l'État) et d'incorporer les besoins pour donner une suite logique aux activités.

- *Les processus d'implication des citoyens* dans la formulation des budgets comme ceux du budget participatif du Brésil doivent être explorés afin de promouvoir les questions de l'égalité des sexes en tant que préoccupations légitimes. Les expériences de Villa el Salvador au Pérou et de Recife au Brésil constituent un effort manifeste d'allier une budgétisation participative à la formulation d'un budget sexospécifique.
- *Les techniques de recherche participative* doivent être explorées plus avant, développées et documentées. Les thèmes sont nombreux, qui affectent au quotidien des groupes de femmes spécifiques ou les priorités politiques. Si elles trouvent le moyen de répondre à ces questions et axent leurs recherches sur les besoins de groupes de femmes spécifiques et les moyens de les satisfaire, les IBS peuvent élargir la participation. Les techniques de recherche participative seraient également un moyen de rassembler et de générer de nouvelles données utiles pour les analyses d'impact.
- *L'élaboration de méthodes en vue d'intégrer une approche axée sur les droits* au sein des IBS pourrait se révéler utile pour l'évolution future de ces initiatives. Le budget peut permettre d'évaluer si un gouvernement se conforme bien aux instruments internationaux relatifs aux droits humains et de lui demander des comptes. Explorer l'intersection des droits, de la problématique hommes-femmes et des budgets pourrait ouvrir des voies intéressantes vers des alliances, outils et démarches innovantes.

Ce sont là quelques-unes des activités susceptibles de renforcer les IBS existantes et de contribuer au développement de nouvelles. Il importe également d'éviter de créer de faux espoirs. Les budgets sexospécifiques ne sont qu'un outil, visant à modifier l'hermétisme actuel à la notion de genre d'un des principaux instruments du gouvernement, à savoir, le budget. Ils ne sont, par conséquent, qu'une étape dans la longue marche qu'implique la déconstruction des relations de genre existantes et la construction de sociétés équitables. Pour que leur potentiel se réalise, il faut une vision claire de ce qu'ils peuvent atteindre, afin de prendre les mesures qui s'imposeront par la suite.

Références

- Adelstål, C., 'Workshop on Mainstreaming a Gender Equality Perspective into Government Budgets', Swedish International Development Cooperation Agency, 1998.
- Alexander, P., Baden, S., 'Glossary on macroeconomics from a gender perspective', *BRIDGE Report* No 48, Institute of Development Studies, Brighton, 2000.
- Baguma, P., Muhanguzi F.K., 'Gender Inequalities in Education: education policy and budget' in R. Mukama, (ed.), *The Gender Budget 1998/99*, Forum for Women in Democracy (FOWODE), Kampala, 2000.
- Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : le développement à l'aube du XXIe siècle », New York, 2001, paru en français aux éditions Eska, Paris.
- BRIDGE, 'Briefing paper on the "feminisation of poverty"', *BRIDGE Report* No 59, Institute of Development Studies, Brighton, 2002.
- Budlender, D., 'A Profile of Country Activities' in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt et T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.
- , *Review of gender budget initiatives*, Community Agency for Social Enquiry (CASE), Le Cap, 2001.
- (ed.), *The Fourth Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (Idasa), Le Cap, 1999.
- , 'The South African Women's Budget Initiative', document préparé dans le cadre du Women and Political Participation: 21st Century Challenges Workshop, New Delhi, Mars 1999.
- (ed.), *The Second Women's Budget*, Idasa, Le Cap, 1997.
- (ed.), *The Women's Budget*, Idasa, Le Cap, 1996.
- Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S., et Sadorra, M S., (eds), *Gender Budget Trail: The Philippine experience*, Asia Foundation, Makaty City, 2001.
- Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. et Mukhopadhyay, T., *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.
- Budlender, D. et Hewitt, G., *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.
- Budlender, D., Hicks, J. et Vetten, L., 'South Africa: expanding into diverse initiatives', in D. Budlender et G. Hewitt, 2002, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.
- Budlender, D., Sharp, R. and Allen, K., *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: contemporary research and practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1998.
- Çagatay, N., 'Engendering macroeconomics and macroeconomic policies', *UNDP Working Paper* 6, PNUD, New York, 1998.

Çagatay, N., Keklik, M., Lal, R. et Lang, J., 'Budgets as if people mattered: democratising macroeconomic policies', *UNDP Conference Paper Series*, PNUD, New York, 2000.

Commission on the Status of Women (San Francisco), *Guidelines for a Gender Analysis: human rights with a gender perspective*, Commission on the Status of Women, San Francisco, 2000.
Disponible en ligne à : www.ci.sf.ca.us/cosw/cedaw/guidelines.pdf (accédée en septembre 2002)

Dahlerup, D., 'De una pequeña a una gran minoría: Una teoría de la "masa crítica" en la política escandinava', in *Debate Feminista* 4, Vol 8, septembre 1993.

Demery, L., 'Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidence', Africa Region Poverty Reduction and Economic Management (PREM), World Bank, septembre 2001.

Diop-Tine, N., 'Engendering Budgets: the Case Study of Rwanda', in D. Budlender et G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Elson, D., 'Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform', in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

—, *Progress of the World's Women: UNIFEM Biennial Report*, PNUD, New York, 2000.

—, 'Gender Budget Initiatives as an Aid to Gender Mainstreaming', Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, OCDE, Paris, novembre 2000.

—, *Gender Budget Initiative: background papers*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1999.

—, 'Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options', *Journal of International Development*, novembre 1998.

—, 'Gender Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care', in *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1997.

Eşim, S., 'Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality', document présenté dans le cadre de l'Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 26–7 avril 2000.

Flor, C. et Andrea L-S., 'Getting smart with local budgets: A Philippines research story', in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Freyermuth, G. et Jiménez, V., 'Retos, realidades y acciones en torno a la muerte materno en los Altos de Chiapas. De las Preparatorias de El Cairo hasta Beijing', in G. Espinosa (ed.), *Compromisos y Realidades de la Salud Reproductiva en México*, UAM-Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, México, 2000.

Hewitt, G., Mukhopadhyay, T., 'Promoting Gender Equality through Public Expenditure', in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt et T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Hewitt, G. et Raju, S., *Gender Budget Initiative. A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1999.

Hewitt, G., 'Gender Responsive Budget Initiatives: Tools and Methodology', UNIFEM-OECD-Nordic Council Conference 'Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting', Bruxelles, octobre 2001.

Himmelweit, S., 'Tools for Budget Impact Analysis: Taxes and Benefits', Bruxelles : UNIFEM-OECD-Nordic Council Conference on Gender Responsive Budgeting, octobre 2001.

—, 'Care and the Budgetary Process', document présenté dans le cadre de "Out of the Margin 2, Feminist Approaches to Economics", Université d'Amsterdam, 2–5 juin, 1998.

Hofbauer, H., 'The Mexican Gender Budget Initiative: Diverse Levels of Collaboration', in D. Budlender et G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Hofbauer, H., Sánchez-Hidalgo, D. et Zebadúa, V., *Presupuestos Sensibles al Género: Conceptos Básicos*, Secretaría de Salud, México, 2002.

International Parliamentary Union, *Women in National Parliaments*, 2002. www.ipu.org/wmn-e/world.htm (accédée le 24 juillet 2002)

Jung Sook, Y., 'Korean women's efforts to introduce gender-sensitive budgets and policies to local governments', in D. Budlender et G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Klasen, S., 'Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions', *The World Bank Gender and Development Working Paper 7*, World Bank, Washington, novembre 1999. Disponible en ligne à : www.worldbank.org/gender/prr/wp7.pdf (accédé en novembre 2002).

Klein, N., *No Logo. El poder de las marcas*, Paidós, Barcelone, 2000.

Krafchik, W., *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work*, International Budget Project, Washington, 2001.
Disponible en ligne à www.internationalbudget.org (accédée en septembre 2002).

McKay, A., Fitzgerald, R., O'Hagan, A. et Gillespie M., 'Towards gender-sensitive budgets in Scotland: Women making a difference', in D. Budlender et G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Mohapatra, A K., 'Putting women in their place? Participation in Indian local governance', *BRIDGE Gender and Development In Brief 9*, BRIDGE/Institute of Development Studies, Brighton, 2001.

Norton, A., et Elson, D., *What's Behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, Londres, 2002.

Pearl, R., 'Gender-responsive budgets in the Andean region', in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Pillay, K., Manjoo, R., et Paulus, E., 'Rights, roles and resources: an analysis of women's housing rights – implications of the Grootboom case', Women's Budget Initiative, Le Cap, 2002.

PNUD, *Rapport sur le développement humain*, New York, 2002.

Red de Promotoras y Asesoras Rurales, 'Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)', mimeo, Red de Promotoras y Asesoras Rurales, México, 2000.

Reeves, H. et Baden, S., 'Gender and development: concepts and definitions', *BRIDGE Report 55*, Institute of Development Studies, Brighton, 2000.

Rusimbi, M., Budlender, D., Shayo, R. et Pehrsson, S., *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget*, préparé pour le Ministère des finances, Dar es Salaam, septembre 2000.

Secrétariat du Commonwealth, *Committing to the Global Vision that all Governments Should Engage in Gender Responsive Budgeting by 2015*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002. www.bellanet.org/grbi/docs/COMMITTING_TO_THE_GLOBAL_VISION.doc?ois=yes&template=blank.htm (accédée en septembre 2002)

—, 'International Conference Financing for Development', in *Commonwealth Gender Briefs*, Issue 9, février 2002.

—, *Gender Budget Initiative Tools*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1999.

Sen, G., 'Gender Mainstreaming in Finance Ministries', in *World Development*, Vol 28, N° 7, 2000.

Shapiro, I. (ed.), *A Guide to Budget Work for NGOs*, The International Budget Project, Washington, 2001.

Shultz, J., *Promises to Keep. Using public budgets as a tool to advance economic, social and cultural rights*, Ford Foundation-FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Mexico, 2002.

—, *The Democracy Owner's Manual. A Practical Guide to Changing the World*, Rutgers University Press, New Jersey, 2002.

Smith, T., 'Women and tax in South Africa', *Women's Budget series*, Idasa, Le Cap, 2000.

St Hill, D., 'The UK Women's Budget Group', in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 2002.

Tanzania Gender Networking Programme, *Budgeting with a Gender Focus*, TGNP, Dar es Salaam, 1999.

Vinay, C., Hofbauer, H., Pérez-Fragoso, L. and Martínez, C., *Mujeres y Pobreza: el presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*, Fundar-Equidad de Género, México, novembre 2001.

