

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

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

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

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

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



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

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

Stratégies conjointes d'assistance (JAS)

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

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

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

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

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

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

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

Modalités de financement

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

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

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

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

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

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

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

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

Suivi et évaluation conjoints

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

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

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

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

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

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

Structures conjointes de dialogue

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

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

Groupes genre

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

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

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

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

Notes

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

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

³ http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_cep.html

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

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

ISBN: 1-932827-97-8

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

Pour plus d'informations, veuillez visitez le www.gender-budgets.org ou envoyez un courrier électronique a gender.budgets@unifem.org.