

Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget

Manuel

ISSAL publicité 037 26 23 95



et ouvrage, qui sert de cadre normatif pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire axée sur les résultats, a pour principal objectif, le renforcement des capacités, des responsables des budgets et de la planification, au niveau des départements ministériels, dans le domaine de l'analyse genre du budget.

Ce manuel présente, à travers des exemples concrets, la méthodologie à adopter afin d'assurer l'équité et améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques et ce, à travers une meilleure allocation des ressources budgétaires, renforçant ainsi la capacité des départements dans le choix des projets et programmes. Cette méthodologie prend en compte les préoccupations et les intérêts différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons lors de la formulation, de l'exécution et de l'évaluation des politiques publiques.

Ce document est structuré en trois parties. La première, consacrée au genre en tant que concept et cadre d'analyse, en présente la genèse et le lien avec le développement.

La deuxième partie présente l'analyse genre du budget, son champ d'application et ses outils ainsi qu'une esquisse des initiatives étrangères en cours dans ce domaine.

La troisième partie traite des points d'ancrage de la dimension genre dans le processus de planification et le processus budgétaire. Comme elle agence cette dimension avec la réforme budgétaire en cours et le cadre de dépenses à moyen terme. Finalement, sur un plan plus technique, cette partie, aborde la possibilité d'intégration de la dimension genre dans les différentes étapes du cycle de vie des projets/programmes.

Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget

Manuel

2006

Royaume du Maroc



Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget

Manuel

2006

Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget

Manuel

3	Préface
8	Tableaux, figures et encadrés
10	Abréviations et sigles
12	Introduction générale
17	Du concept à l'analyse socio-économique
19	Genre et développement
32	L'analyse socio-économique genre
51	Analyse genre du budget
53	Présentation, finalité et champs d'application
59	Définition, domaines et outils d'analyse genre du budget
68	Quelques initiatives genre du budget
75	Points d'ancrage de la dimension genre
77	Au niveau de la planification et du processus budgétaire
104	Au niveau des réformes budgétaires en cours
129	Au niveau des projets/programmes de développement
153	Glossaire
165	Bibliographie
169	Webographie

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'élaboration
du **budget**

Manuel

2006



Le manuel a été élaboré par la Direction du Budget du Ministère des Finances et de la Privatisation dans le cadre d'une collaboration étroite avec le Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme dans le cadre du projet de coopération *"Renforcement des capacités nationales pour l'intégration de la dimension genre dans l'élaboration et l'analyse des budgets sectoriels"*.

Il a bénéficié de la contribution précieuse des membres du comité de suivi dudit projet relevant du Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de l'Enfance et des Personnes Handicapées, du Haut Commissariat au Plan et de la Direction des Etudes et des Prévisions Financières du Ministère des Finances et de la Privatisation ainsi que de Madame Nalini Burn, consultante internationale.



L'approche "genre", d'introduction relativement récente dans la conception des politiques publiques afférentes au développement humain et à la lutte contre la pauvreté, consiste à tenir compte, lors de la formulation de ces politiques, des préoccupations spécifiques et des intérêts différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons, dans un esprit d'équité, d'efficacité et de cohérence.

Cette approche n'a cessé, au cours de ces dernières années, de s'affirmer comme objectif prioritaire auprès tant des organisations internationales que des Gouvernements à travers le monde.

Or, comme chacun le sait, le Budget de l'Etat constitue l'un des instruments majeurs à la disposition du Gouvernement pour la mise en œuvre de sa politique dans les différents domaines. Sous cet angle, et à travers la recherche de la meilleure allocation possible des ressources, le Budget constitue le point d'équilibre entre les besoins immenses liés à l'ambition légitime de tout Gouvernement responsable d'assurer la croissance économique et la prospérité sociale et les moyens nécessairement limités susceptibles d'être mobilisés à cette fin, d'où les efforts de réforme déployés pour conférer à la gestion publique l'efficacité et la transparence nécessaires. Et ce, tout en veillant à la stabilité du cadre macroéconomique indispensable à la soutenabilité et la pérennité de l'action menée qui doit obligatoirement s'inscrire dans la durée.

Il est dans ces conditions tout à fait naturel que le Budget de l'Etat soit au cœur du processus de gendérisation, processus dans lequel notre pays occupe une position d'avant-garde.

Afin de consolider cet acquis, il a été procédé à l'établissement du présent manuel destiné à codifier les initiatives à prendre pour assurer la prise en compte effective de la dimension genre dans les différentes étapes d'élaboration et d'exécution du Budget et pour assurer une plus grande maîtrise de ce processus de la part des responsables de la gestion budgétaire au sein des Administrations.

Produit d'une coopération fructueuse entre le Ministère des Finances et de la Privatisation et le Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM), ce manuel a été mis au point dans le cadre d'une démarche participative mettant à contribution les différents départements ministériels à travers l'organisation d'ateliers de formation avec le concours d'experts internationaux en la matière.

Ce manuel vise un triple objectif: renforcer les capacités des responsables des budgets et de la planification au niveau de chaque département ministériel dans le domaine de l'analyse "genre" du Budget, servir de cadre normatif pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire axée sur les résultats et, enfin, identifier les points d'ancrage de la dimension genre dans le processus de planification et de programmation budgétaire.

Ce faisant, cet ouvrage, qui constitue un nouveau pas vers l'institutionnalisation de l'approche "genre" dans le processus budgétaire, est appelé à être amélioré et enrichi au fur et à mesure de l'avancement de la réforme de la gestion publique en cours au Maroc et à la lumière des expériences développées dans divers pays en la matière.

Fathallah OUALALOU
Ministre des Finances et de la Privatisation

Liste des tableaux, des figures et des encadrés	8
Abréviations et Sigles	10
Introduction générale	12
PARTIE I : DU CONCEPT À L'ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE	17
Chapitre I : Genre et développement	19
I. Genèse du concept genre	19
I.1. La conférence de Mexico et la naissance de l'approche "intégration des femmes au développement"	20
I.2. La conférence de Copenhague : 1980	21
I.3. La conférence de Nairobi (Kenya) : 1985	21
I.4. La plate-forme de Beijing	22
I.5. La conférence des Nations Unies : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	23
II. Intérêt de l'approche genre pour le développement	24
II.1. La problématique genre et développement	24
II.2. Intérêt de l'égalité genre	26
II.3. Les stratégies intégrant le genre au développement	26
III. Réalisations et acquis dans le domaine de la promotion de la femme au Maroc	27
III.1. Les réformes juridico légales	27
III.2. La participation de la femme à la prise de décision	28
III.3. Les réformes sectorielles	29
III.4. Les actions spécifiques en faveur de la promotion de la femme	30
Chapitre II : L'analyse socio-économique genre	32
I. Cadre conceptuel du genre	32
I.1. Les concepts liés à la dimension genre	32
I.2. L'analyse socio-économique genre	34
II. L'évolution des cadres d'analyse genre	35
II.1. Le cadre de Harvard	35
II.2. Le cadre de la planification genre ou triple rôle	35
II.3. Le cadre d'analyse genre des relations sociales	36
II.4. Les cadres d'analyse genre de l'économie féministe	37
III. Les outils méthodologiques	38
III.1. L'outil 10 Questions-clés	41
III.2. L'outil macro, méso et micro	42
III.3. L'outil Arbre à Causes	43
III.4. L'outil Arbre à Résultats	47
III.5. L'outil Forces Motrices et Forces Résistantes	47

PARTIE II : ANALYSE GENRE DU BUDGET	51
Chapitre I : Présentation, finalité et champs d'application	53
I. Evolution des politiques macroéconomiques	53
I.1. Contexte historique	53
I.2. L'infléchissement des politiques macroéconomiques	55
II. Les initiatives genre et budget	56
II.1. Les premières Initiatives genre du budget	56
II.2. Le contexte actuel	57
III. Objectifs de l'intégration de l'approche genre dans la gestion budgétaire	58
Chapitre II : Définition, domaines et outils d'analyse genre du budget	59
I. Définition et principes de l'analyse genre du budget	59
II. Les domaines d'analyse genre des recettes	62
II.1. L'analyse genre des recettes publiques : une analyse peu développée	62
II.2. Outils nécessaires à l'analyse genre des recettes publiques	62
III. Outil d'analyse genre du budget	63
III.1. Cadre de politique macroéconomique à moyen terme sensible au genre	64
III.2. Analyse genre de la politique gouvernementale	64
III.3. Rapport genre du budget ou déclaration du budget sensible au genre	64
III.4. Calcul et analyse de l'incidence genre des dépenses publiques	65
III.5. Evaluation selon le genre des bénéficiaires des prestations de service public	65
III.6. Analyse genre de la gestion du budget de l'Etat et de son impact sur le budget temps	66
IV. Démarche d'un examen d'impact (ex ante) du budget selon le genre	67
IV.1. Principes de base	67
IV.2. Outils nécessaires à un examen d'impact (ex ante) du budget selon le genre	67
Chapitre III : Quelques initiatives genre du budget	68
I. Initiative genre du budget en France	68
I.1. La réforme budgétaire en cours en France	68
I.2. L'outil de mesure de l'effort de l'Etat pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes : l'annexe T du projet de loi de finances	69
II. Autres expériences	72
II.1. Cas du Royaume Uni	72
II.2. Cas de l'Ecosse	73
II.3. Cas de l'Irlande	73
PARTIE III : POINTS D'ANCRAGE DE LA DIMENSION GENRE	75
Chapitre I : Au niveau de la planification et du processus budgétaire	77
I. Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté	78
I.1. Genre et pauvreté	78
I.2. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté : une approche pertinente ?	79
I.3. Eléments pour l'intégration du genre dans le CSLP	82

II.	Processus de préparation du Plan de développement économique et social	83
II.1.	Phase préliminaire	84
II.2.	Documents de référence	84
II.3.	Travaux de programmation	84
II.4.	Les travaux des commissions de planification	85
II.5.	Travaux d'analyse des propositions des commissions	85
II.6.	Mise en œuvre du Plan	85
II.7.	Points d'ancrage de l'approche genre	86
III.	Processus de préparation et d'élaboration, d'exécution et du contrôle du budget	87
III.1.	Cadre juridique de la loi de finances et principes budgétaires	88
III.2.	Préparation de la loi de finances	91
III.3.	Adoption de la loi de finances	92
III.4.	Exécution de la loi de finances	93
III.5.	Contrôle de l'exécution du budget	94
III.6.	Points d'ancrage de l'approche genre dans le processus budgétaire	96
III.7.	Présentation de la loi de finances et structure des morasses budgétaires	98
Chapitre II : Au niveau des réformes budgétaires en cours		104
I.	La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats au service de l'équité-genre	108
I.1.	La globalisation des crédits	109
I.2.	La contractualisation	112
I.3.	Le partenariat	116
II.	Le cadre de dépenses à moyen terme	119
II.1.	Instruments	120
II.2.	Processus d'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme	123
II.3.	Modalités et mise en œuvre	125
III.	Cadre de référence d'un budget axé sur la performance et sensible au genre	126
III.1.	Diagnostic global de situation	126
III.2.	Diagnostic budgétaire	126
III.3.	Analyse genre du budget	127
III.4.	Proposition des actions de changement	128
III.5.	Rapport sur la performance genre	128
Chapitre III : Au niveau des projets/programmes de développement		129
I.	Approche programme versus approche projet	129
I.1.	Limites des approches traditionnelles de sélection et d'exécution des projets	129
I.2.	De l'approche programme	130

II.	Cycle de vie du projet/programme	132
II.1.	Identification du projet/programme	132
II.2.	Conception du projet/programme	133
II.3.	Validation du projet/programme	137
II.4.	Exécution du projet/programme	140
II.5.	Suivi ou Evaluation formative et continue du projet/programme	141
II.6.	Evaluation rétrospective du projet/programme	143
III.	Indicateurs sensibles au genre	145
	GLOSSAIRE	153
	BIBLIOGRAPHIE	165
	WEBOGRAPHIE	169

Tableaux, figures et encadrés

Tableau 1	39
Répartition du budget- temps des filles et des garçons en milieu rural, urbain et périurbain (Aide dispensée (en %) par les garçons et les filles âgées de moins de 15 ans aux différentes activités)	
Tableau 2	63
Correspondance entre les niveaux de résultats visés par les objectifs de gestion des dépenses publiques et les clés d'entrée de l'analyse genre	
Tableau 3	100
Extrait de morasse	
Tableau 4	121
Illustration d'un modèle simplifié de TOFT	
Tableau 5	123
Modèle de CDMT global	
Tableau 6	134
Grille du cadre logique	
Tableau 7	146
Classification des indicateurs	
Figure 1	33
Différence entre les mots "sexe" et "genre"	
Figure 2	40
Articulation des différentes étapes de l'analyse socioéconomique genre	
Figure 3	45
Relations de cause avec la problématique de la mortalité maternelle	
Figure 4	46
Niveaux macro, méso, micro	
Figure 5	48
Outils forces motrice et forces résistantes	
Figure 6	54
Evolution des politiques macroéconomiques et des politiques d'intégration de la dimension genre	
Figure 7	60
Processus de budgétisation sensible au genre	
Figure 8	90
Cycle de préparation et d'adoption de la Loi de Finances	
Figure 9	109
Composantes de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats	

Figure 10 Globalisation des crédits	110
Figure 11 Contractualisation	113
Figure 12 Partenariat	116
Figure 13 Articulation entre la préparation du PLF et le CDMT	124
Figure 14 Cycle de projets	132
Encadré 1 Cadre logique de l'analyse	38
Encadré 2 Liste des 10 questions clés	41
Encadré 3 Les principes de l'analyse genre du budget	59
Encadré 4 Les budgets sensibles au genre	61
Encadré 5 Les bénéficiaires d'une analyse genre des budgets pour les gouvernements	61
Encadré 6 Effort financier de l'Etat français en faveur de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes	71
Encadré 7 Contenu d'un CSLP	81
Encadré 8 Expérience du Mali	82
Encadré 9 Principaux amendements apportés à la LOF en 1998 et 2000	88
Encadré 10 Eléments contenus dans un rapport d'évaluation	144
Encadré 11 Exemples d'indicateurs sensibles au genre utilisés par le Ministère de la Santé dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats	149

Abréviations et sigles

ADSI	Action and Development in Solidarity International
AMO	Assurance maladie obligatoire
ASEG	Analyse Socio-Economique Genre
CAS	Country Assistant Strategy
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CST	Comptes Spéciaux du Trésor
DQC	Dix questions clés
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EEP	Entreprises et Etablissements Publics
FMI	Fonds Monétaire International
GAD	Gender and Development
GBI	Gender Budget Initiative
GeD	Genre et développement
IFD	Intégration de la femme au développement
IFI	Institutions Financières Internationales
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
LOF	Loi Organique relative à la loi de Finances
MMM	Micro méso macroéconomique
MV	Moyens de Vérification
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations Non Gouvernementales
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PAGER	Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PERG	Programme d'électrification rurale globale
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PGR	Projet Générateur de Revenus
PLF	Projet de Loi de Finances

PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite Moyenne Industrie
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNRR	Programme national des routes rurales
PRES	Programmes de Réformes Economiques et Sociales
RAMED	Régime d'assistance médicale
REF	Rapport Economique et Financier
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
RTM	Radio Télévision Marocaine
SCN	Système de comptabilité Nationale
SEGMA	Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome
TOFT	Tableau des Opérations Financières du Trésor
TRI	Taux de Rentabilité Interne
UE	Union Européenne
UNIFEM	Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
VAN	Valeur Actualisée Nette

Introduction générale



Face à l'impératif de globalisation de l'économie internationale, les pouvoirs publics s'efforcent de moderniser leurs modes de gestion de manière à assurer le bien-être des populations et préserver en même temps les équilibres fondamentaux. Ils sont ainsi appelés à s'adapter aux nouvelles réalités et attentes des citoyens en matière de services de qualité mieux adaptés à leurs besoins.

A l'instar de ces pays, le Maroc a mis en place une dynamique de réforme budgétaire basée sur la logique de résultats, notamment à travers la programmation budgétaire pluriannuelle, la globalisation des crédits, la contractualisation entre l'administration centrale et ses services extérieurs et le partenariat entre l'Etat et la société civile.

Ces nouveaux dispositifs offrent l'occasion propice d'intégrer, au budget de l'Etat, les préoccupations d'équité, d'efficacité et de lutte contre la pauvreté inhérentes à l'approche genre.

Les effets structurants de cette double démarche revêtent une portée stratégique et profonde en ce sens qu'elle contribue à la réforme de l'Etat et à la consolidation de la bonne gouvernance dans sa triple dimension politique, économique et sociale.

De telles démarches conditionnent et interpellent constamment les modes d'élaboration et d'exécution des politiques publiques ainsi que les débats y afférents notamment dans les commissions parlementaires et les différentes composantes de la société civile qui s'interrogent de plus en plus sur l'efficacité desdites politiques et leur impact sur les populations notamment les plus défavorisées.

En effet, d'importantes études et enquêtes ont montré que les disparités entre les hommes et les femmes persistent en matière d'accès aux ressources, à l'emploi et surtout aux services sociaux de base.

Ces inégalités sont liées notamment à la pauvreté qui touche plus particulièrement les femmes et les enfants. D'où l'importance, dans ce contexte, d'une stratégie sociale intégrée tenant compte de l'approche budgétaire axée sur les résultats et de la perspective genre.

Dans ce cadre, l'année 2005 a été marquée, au Maroc, par l'avènement de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, annoncée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI lors de son discours du 18 mai. Cette initiative novatrice qui se fonde sur une vision globale intégrant la dimension du développement social et humain, place la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité au centre des priorités de la politique économique et sociale du pays.

De même, les avancées institutionnelles significatives réalisées ces dernières années tendant au renforcement des droits des femmes et des enfants s'inscrivent dans le cadre des engagements internationaux du Maroc et visent à assurer l'égalité des chances entre tous les citoyens et la lutte contre toute forme de discrimination.

Aussi la promotion des droits de la femme et de l'enfant et le suivi des réalisations des politiques publiques y afférentes peuvent être assurés à travers ladite nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et sensible au genre.

La prise en compte de la perspective genre dans le budget de l'Etat appelle les commentaires suivants :

- La question du genre est transversale et pluridisciplinaire. Elle est souvent confondue avec les droits des femmes. En fait, elle concerne aussi bien les hommes, les femmes que les filles et les garçons. Sa prise en compte dans le budget de l'Etat implique la prise en compte des besoins sexospécifiques inhérents à chacun.
- L'intégration de l'approche genre sera circonscrite, dans un premier temps, au volet des dépenses budgétaires, dans la mesure où le système d'information disponible ne permet pas d'évaluer l'influence des différents types de prélèvements fiscaux selon le genre et qu'un nombre important de projets et programmes sont dédiés à l'amélioration des conditions de vie des populations et engendrent des effets positifs pour les femmes, les filles et les garçons en terme notamment d'accès à la santé et à la scolarisation.
- Cette approche s'inscrit dans l'agenda des réformes politiques, économiques et sociales que le Maroc entreprend depuis quelques années et prend appui sur la nouvelle réforme budgétaire axée sur les résultats qui sera progressivement généralisée aux différents ministères.

Pour la mise en œuvre effective de l'intégration de la perspective genre dans le processus budgétaire marocain, le ministère chargé des Finances avait réalisé, en 2002, avec le soutien de la Banque Mondiale, une étude préliminaire sur *"la faisabilité méthodologique des comptes budgétaires du genre et de l'enfance au Maroc"*, avec comme principaux objectifs, l'initiation d'une analyse sensible au genre du budget 1997-98 avec pour tâche principale d'indiquer les données budgétaires et statistiques ainsi que les questions méthodologiques posées, et l'identification des éléments requis pour le développement d'une stratégie pour la gendérisation du budget.

L'étude a permis de dégager sept principes de base de la "gendérisation" du budget :

- La gendérisation du budget ne peut-être un exercice ponctuel portant uniquement sur l'identification de bénéficiaires femme, homme et enfant (fille et garçon), dans des secteurs où les données existent. Elle doit faire partie de tout un ensemble cohérent d'intégration d'une approche genre visant l'équité et l'égalité par le biais d'une coordination entre politiques, programmes et budget.
- Cette gendérisation ne peut-être un exercice parallèle. Elle doit s'inscrire dans la foulée du mouvement de réforme déjà entamé du processus budgétaire et de la fonction publique visant à terme l'intégration des politiques, des plans, des budgets et des systèmes de gestion dans le sens d'un resserrement des liens entre ressources allouées, objectifs de développement socio-économique et résultats souhaités.
- La gendérisation est novatrice et dépasse les cadres conceptuels et analytiques conventionnels. Elle se situe au cœur de l'analyse économique et sociale et devrait s'insérer dans tout le cycle de définition des politiques, de fixation des critères d'allocations des ressources et d'évaluation des résultats.
- La gendérisation est un processus étalé dans le temps requérant un balisage stratégique et pragmatique du terrain notamment à travers la conception et la mise en place d'un système d'informations budgétaires et économiques informatisées.
- La gendérisation est un processus délicat et lourd d'enjeux, éminemment participatif, nécessitant une approche institutionnelle et non seulement technique.

- La gendérisation des pratiques existantes ciblant les femmes ou partant des analyses genre implicites et explicites serait un bon tremplin vers l'extension progressive du processus à d'autres services ou directions administratives.
- Une des conditions essentielles pour la gendérisation du budget est l'existence, à plusieurs niveaux ou champs d'intervention, d'une volonté ou d'un engagement politique réel et visible définissant des règles claires et posant les bases d'un environnement politique propice et d'un climat institutionnel favorable.

S'appuyant sur les recommandations de cette étude pour amorcer la mise en œuvre effective de cette réforme novatrice, le Ministère chargé des Finances, en partenariat avec le Secrétariat d'Etat chargé de la Famille et le Département chargé du Plan, et avec le soutien du Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM), avait mis en œuvre dès décembre 2002 un 1^{er} projet intitulé "renforcement des capacités nationales pour l'intégration de la dimension genre dans l'élaboration et l'analyse des budgets nationaux".

Ce projet s'inscrit dans le cadre d'un programme plus vaste mené ces dernières années par l'UNIFEM dans 20 pays intitulé "Renforcement de la gouvernance économique : l'analyse genre appliquée au budget gouvernemental".

Ce projet a permis :

- le renforcement des capacités nationales pour l'intégration de la dimension genre dans l'élaboration et l'analyse des budgets des responsables chargés de la planification, de la préparation et de l'exécution du budget, relevant des départements ministériels à travers l'organisation d'ateliers de formation ;
- la sensibilisation des différents intervenants et partenaires aux questions du genre, en premier lieu, les parlementaires et les composantes de la société civile à travers notamment l'élaboration d'un guide sur la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et intégrant la dimension genre. Ce document a été diffusé aux parlementaires, lors de la réunion de la commission financière du Parlement, pour l'examen du PLF de l'année 2006.

Cette première étape⁽¹⁾ a également permis d'identifier les facteurs clés de la réussite de l'initiative BSG, notamment la démarche participative et intégrée, l'ancrage dans le processus

⁽¹⁾ S'appuyant sur les acquis du 1^{er} projet de coopération, un second projet a été mis en place avec l'UNIFEM dans le cadre du programme "budgétisation sensible au genre - phase II" visant à poursuivre et approfondir le processus entamé lors de la 1^{ère} phase pour l'ancrage de la budgétisation sensible au genre dans la dynamique de réforme budgétaire, selon les orientations définies et à travers une démarche itérative. Ce projet, d'une durée de 4 ans (2005-2008) comporte plusieurs axes d'interventions complémentaires, le choix stratégique étant d'ancrer l'intégration de la dimension "genre" dans les actions en cours en partenariat avec des partenaires clés du Ministère des Finances, notamment la Banque Mondiale.

Les axes d'interventions de la phase II du programme global de "budgétisation sensible au genre" sont les suivants:

- Renforcer le système d'information sensible au genre permettrait d'affiner le ciblage géographique de la pauvreté et des inégalités à travers notamment l'actualisation du travail sur la carte de la pauvreté dans une optique de sensibilité au genre.
- Elaborer un rapport annuel d'évaluation genre des processus et politiques publiques annexé au REF accompagnant le projet de Loi de finances annuel et favoriser le dialogue politique autour de cet exercice. A cet égard, la préparation d'un annexe genre du REF a permis de lier et de poursuivre les deux composantes de la 1^{ère} phase, à savoir la sensibilisation des parlementaires et le renforcement des capacités des gestionnaires budgétaires.
- Accompagner les réformes budgétaires lancées à travers le renforcement des capacités des départements ministériels à élaborer des indicateurs d'objectifs chiffrés sensibles au genre ;
- Conduire des actions pilotes dans des sites pour l'apprentissage de l'interministérialité, la déconcentration et la budgétisation sensibles au genre et axés sur les résultats ;
- Instaurer une pratique de gestion de connaissances, ainsi que des mesures d'accompagnement visant à institutionnaliser une approche genre dans le processus budgétaire, s'appuyant sur les leçons tirées du processus de "gendérisation".

Dans ce sens, plusieurs actions ont été réalisées, notamment :

- La poursuite du renforcement des capacités au niveau des départements ministériels à travers l'organisation d'ateliers techniques en matière d'analyse genre et de préparation du Rapport Genre, d'évaluation du coût de mise en œuvre des OMD dans le cadre de l'étude lancée en 2005 sur le costing des OMD, ainsi qu'en statistiques Genre et en analyse Genre de la pauvreté ;
- La réalisation, pour la première fois au Maroc, d'un Rapport Genre qui a été annexé au REF accompagnant les PLF 2006 et 2007 ;
- Le lancement de l'enquête CBMS (Community-Based Monitoring System), dispositif léger de suivi-évaluation de la pauvreté dans les zones géographiques pilotes ;
- La création d'un site dédié à la BSG hébergé dans le site du MFP accessible à l'adresse suivante : www.finances.gov.ma/genre.

de réforme en cours, et les mesures d'accompagnement en matière de renforcement de capacités, de formation et de communication.

L'élaboration du présent manuel, qui s'inscrit dans le cadre dudit projet, a pour objectif de faciliter l'intégration de l'optique "genre" dans les budgets sectoriels (en cours de finalisation). Ce document identifie notamment les possibilités de points d'ancrages de la "gendérisation" dans le cadre de référence de la réforme au regard du système budgétaire marocain et du processus d'élaboration et d'exécution de la loi de finances.

Cet ouvrage, qui sert de cadre normatif pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire axée sur les résultats, vise également le renforcement des capacités des responsables des budgets et de la planification, au niveau des départements ministériels, dans le domaine de l'analyse genre du budget.

Le manuel en question présente, à travers des exemples concrets, la méthodologie à adopter afin d'assurer l'équité et améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques et ce, à travers une meilleure allocation des ressources budgétaires, renforçant ainsi la capacité des départements dans le choix des projets et programmes. Cette méthodologie prend en compte les préoccupations et les intérêts différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons lors de la formulation, de l'exécution et de l'évaluation des politiques publiques.

Ce document est structuré en trois parties. La première, consacrée au genre en tant que concept et cadre d'analyse, en présente la genèse et le lien avec le développement. Elle apporte également quelques précisions d'ordre sémantique sur le sujet et permet de se familiariser avec les outils et méthodes nécessaires pour effectuer une analyse socioéconomique genre préalable à tout choix de projet ou programme.

La deuxième partie présente l'analyse genre du budget, son champ d'application et ses outils ainsi qu'une esquisse des initiatives étrangères en cours dans ce domaine. Cette partie constitue en fait, une introduction à la troisième partie, plus pratique et plus développée, consacrée au processus de préparation et d'élaboration des budgets sectoriels ainsi qu'au mode d'emploi de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats en spécifiant les points d'ancrage de cette nouvelle dimension qu'est le genre. Sur un plan plus technique, cette partie, aborde la possibilité d'intégration de la dimension genre dans les différentes étapes du cycle de vie des projets/programmes.

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'**élaboration**
du **budget**

**Du concept
à l'analyse
socio-économique**

- Genre et développement
- Analyse socio-économique genre

Manuel

Dans toutes les sociétés, les différences entre les hommes et femmes sont manifestes, qu'il s'agisse de leurs rôles respectifs, des possibilités qui leur sont offertes dans le domaine de l'éducation, du travail, notamment de la carrière professionnelle, ou de l'accès aux ressources économiques et au pouvoir de décision. Aussi, la participation des uns et des autres, dans les domaines politique et économique, est inégalement répartie et a débouché sur des disparités, au détriment des femmes qui bénéficient peu des avantages du développement économique et social.

Au cours des dernières décennies, les militants et militantes de la défense des droits des femmes ont attiré l'attention sur ces inégalités et ont insisté sur la nécessité d'y remédier dans la formulation des politiques et des programmes.

D'une attention exclusivement focalisée sur les préoccupations des femmes, la vision s'est élargie à la société dans son intégralité et aux modes relationnels interactifs entre femmes et hommes, développant ainsi une nouvelle approche dite "genre et développement".

Cette approche porte un intérêt particulier à l'impact des politiques et des programmes sur les individus en fonction de leur sexe et de leurs caractéristiques socio-économiques. Elle souligne également l'influence des uns et des autres et de leurs relations sur tout processus de développement.

A l'instar des autres pays, le Royaume du Maroc a connu, au cours de la dernière décennie (1996-2005), un contexte global favorable à l'émancipation de la femme qui résulte, entre autres, de la ferme volonté de Sa Majesté le Roi Mohammed VI et de son Gouvernement de promouvoir le statut de la femme. Ainsi, une série de mesures concrètes et audacieuses ont été conduites visant à accélérer le processus de transformation sociale dans le sens du progrès et de la prospérité.

La prise en compte du concept genre, au Maroc, trouve sa raison d'être dans la Constitution qui consacre l'égalité de tous les marocains devant la loi ainsi que le droit à l'éducation et au travail et confère des droits politiques égaux aux hommes et aux femmes.

Dans ce cadre, et à la lumière de ses engagements internationaux, le Maroc a réalisé, ces dernières années, d'importants progrès tendant au renforcement de l'égalité des chances entre citoyens et à la lutte contre toute forme de discrimination.

La première partie de ce manuel, intitulée "du concept à l'analyse socioéconomique" s'articule autour de deux chapitres. Le premier chapitre s'attache à expliciter la genèse du concept genre et l'intérêt de sa prise en considération. Il s'attelle également à présenter les acquis et réalisations en matière de promotion de la femme au Maroc. Le second chapitre se propose de clarifier le cadre d'analyse socioéconomique genre, de faire l'inventaire des outils qui permettent d'identifier les besoins des hommes et des femmes et de procéder à leur classification afin de mettre en place des politiques équitables et efficaces pour un développement durable.

Ce chapitre se propose, dans le cadre d'une revue historique, de rappeler l'évolution du concept genre et de son utilisation en tant qu'outil d'analyse et approche de développement. Il trace, plus particulièrement, l'évolution des approches d'intégration de la dimension genre dans les recherches et stratégies de développement, ainsi que le rôle essentiel joué par l'organisation de conférences internationales à ce sujet. Il se propose également de démontrer l'intérêt de cette approche et présente les avancées réalisées au Maroc sur cette question.

I. La Genèse du concept genre : passage d'une approche d'intégration des femmes au développement à l'approche genre et développement

Les années 1960 sont connues pour être la première décennie de développement. Suite à la deuxième guerre mondiale et à la vague de décolonisation qui s'en est suivie, la communauté internationale, sous l'égide des Nations Unies et également des institutions de Bretton Woods⁽²⁾, s'est attelée à promouvoir la croissance économique dans les différents pays afin de favoriser le développement.

Cependant, à la fin de cette décennie, force a été de constater que les efforts de la communauté internationale se sont soldés par un échec dans la mesure où dans les pays en voie de développement, il n'y a eu ni croissance économique ni développement.

Par ailleurs, des femmes œuvrant au sein des organisations multilatérales et bilatérales et dans les organisations de promotion de droit des femmes ainsi que les femmes chercheurs et universitaires ont constaté une contradiction entre la Déclaration des Droits Humains et la pratique de discriminations d'ordre juridique, civique et politique envers les femmes. Les questions d'équité et d'égalité entre les sexes sont alors devenues un enjeu de développement.

De même, les mesures de développement économique et social prises par les agences bilatérales et multilatérales ont peu bénéficié aux femmes qui, durant la colonisation étaient considérées comme un groupe démuné et vulnérable comparativement à la communauté masculine.

De plus, les mesures de développement envers les femmes les ont cantonnées dans leur rôle de mère et de gestionnaire du ménage et des besoins pratiques émanant de ces mêmes rôles et obligations sociales notamment dans les domaines de la nutrition, de l'économie familiale et de la santé reproductive.

Ce paradigme de développement ne remettait pas en question le rôle traditionnel assigné aux femmes surtout dans la sphère privée (le niveau micro), alors que le développement relève plutôt de la sphère publique et des champs économique, politique et social (niveaux méso et macro).

Dans son ouvrage liminaire intitulé "le rôle des femmes dans le développement" publié en 1970, Esther Boserup⁽³⁾ a remis en question ce paradigme. S'appuyant sur des études se rapportant à l'Afrique subsaharienne, l'auteur a mis en évidence l'importance du rôle économique des femmes

⁽²⁾ Banque Mondiale et Fonds Monétaire International. Ces deux institutions ont vu le jour lors d'une conférence tenue à Bretton Woods aux USA en juin 1944.

⁽³⁾ Anthropologue danoise auteure d'un ouvrage publié en 1970, "le rôle des femmes dans le développement" où elle dénonce la marginalisation des femmes

dans les filières agricoles et agroalimentaires et ce, de la production à la commercialisation. De leur côté, les spécialistes du développement et de la vulgarisation agricole négligeaient complètement le rôle des femmes dans le développement agricole, principal vecteur de croissance des économies en voie de développement. Révolutionnant la perception de la relation femme et développement, cet ouvrage a également apporté un argument supplémentaire d'efficacité et d'efficacités socio-économique aux revendications sur le plan de l'équité. En effet, l'auteur affirme qu'un investissement profitant à la communauté des femmes peut éventuellement promouvoir le développement. Il prône également de privilégier le rôle et l'émancipation économique des femmes au détriment des questions de bien-être liés à leurs rôles et obligations dans la sphère familiale.

A cet égard, les mouvements pour la défense des droits des femmes (réseau, professionnelles du développement et chercheurs) ont, durant la deuxième décennie de développement, amené les gouvernements et les organismes internationaux à prendre acte de la nécessité de tenir compte de cette situation dans la formulation des politiques et des programmes de développement.

C'est ainsi, qu'en réaction aux décennies de développement, les décennies pour les femmes et le développement ont été inaugurées sous l'impulsion des mouvements de femmes souvent en association avec des mouvements œuvrant pour l'élargissement du paradigme de développement. En un quart de siècle, quatre grandes conférences mondiales sur les femmes ont été organisées par les Nations Unies. Elles ont permis de regrouper la communauté internationale autour d'un ensemble d'objectifs communs, assorti d'un plan d'action effectif pour la promotion des femmes dans toutes les sphères de la vie publique et privée.

De nombreux efforts ont été déployés et les approches qui s'en sont suivies, diverses et en constante transformation. Après avoir considéré les femmes presque exclusivement en fonction de leurs besoins en matière de développement, la reconnaissance de leurs contributions dans tout le processus de développement a été admise et davantage de pouvoir leur a été donné.

A la fin de cette décennie, l'équité et l'efficacité demeurent deux objectifs à atteindre. Les stratégies ont, quant à elles, été améliorées suite aux différents enseignements tirés des diverses expériences.

1.1. La conférence de Mexico et la naissance de l'approche "intégration des femmes au développement"

La Conférence de Mexico a été organisée en 1975 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'identifier les objectifs, de développer les stratégies efficaces et d'arrêter les plans d'action en faveur de la promotion de la femme. Trois principaux objectifs ont été identifiés à savoir :

- L'égalité entre les hommes et les femmes et l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe ;
- La participation et l'intégration des femmes au développement (IFD) ;
- La contribution de plus en plus importante des femmes au renforcement de la paix internationale.

Dans ce sens, un programme d'action mondial a été proposé spécifiant les résultats à atteindre avant la fin de la décennie, en l'occurrence la garantie d'un accès égal aux femmes dans divers domaines tels que l'éducation, les opportunités d'emploi, la participation à la vie politique, les services de santé, le logement, la nutrition et le planning familial. Dans le même sens, les différentes conférences internationales qui ont abouti, en l'an 2000, aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), ont tenu compte des disparités hommes-femmes plus précisément dans les domaines liés à la population, à l'environnement, au développement social et à l'habitat.

La conférence de Mexico a marqué un tournant dans la perception des femmes au sein de la société. Alors qu'elles étaient considérées comme des individus recevant passivement aide et soutien pour cause de rupture de relations "normales" avec les hommes, elles sont devenues leurs partenaires ayant les mêmes droits d'accès aux ressources et aux opportunités.

Cette conférence a ouvert la voie vers l'élaboration de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁽⁴⁾. Ladite convention réaffirme le principe de la non discrimination tel que proclamé par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et invite les Etats parties à *"poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes"*⁽⁵⁾. La discrimination en question englobe les domaines familiaux, juridiques, politiques, économiques et sociaux. La CEDAW constitue ainsi un complément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration des Droits de l'Homme.

Des mécanismes nationaux de ratification et de suivi de l'application de la CEDAW ont été mis en place, créant ainsi une dynamique institutionnelle de suivi du progrès en matière de statut des femmes. Ces rencontres annuelles à la Commission sur le Statut des Femmes aux Nations Unies ont permis de multiplier les échanges, de tirer des leçons et d'élaborer des stratégies à même d'être mises en œuvre pour la réalisation d'objectifs prédéterminés instituant ainsi la nécessité de suivre le progrès et de rendre compte des engagements pris à l'égard des femmes.

L'approche "intégration des femmes au développement" (IFD), devient une réponse pratique, contribuant à la mise en place de stratégies permettant l'engagement des femmes dans le processus de développement. Cette démarche consiste à établir des projets ciblant spécifiquement les femmes en tant que catégorie sociale et acteurs économiques ainsi que l'accroissement de leur revenu, de leur productivité et de l'amélioration de leurs moyens.

I.2. La conférence de Copenhague : 1980

Lors de la conférence de Copenhague, deux actions en faveur des femmes ont été retenues :

- La première a été, dans un souci d'efficacité, de réduire le champ d'application du programme de la conférence de Mexico à trois domaines prioritaires notamment la santé, l'éducation et l'emploi.
- La seconde action a consisté en l'élaboration et l'adoption d'un programme garantissant le droit des femmes à la propriété et au contrôle foncier ainsi qu'en une amélioration de leurs droits en matière de succession, de garde parentale et de nationalité.

I.3. La conférence de Nairobi (Kenya) : 1985

Le mouvement pour l'égalité entre les sexes avait vraiment une reconnaissance internationale au moment où s'organisait, en 1985 à Nairobi, la troisième conférence mondiale pour le suivi et l'examen des réalisations de la première décennie des Nations Unies pour la femme.

Cette conférence a introduit des stratégies prospectives d'action essentiellement des mesures légales et constitutionnelles, mesures d'égalité de la femme et de l'homme au niveau de la participation sociale dans la vie politique et dans la prise de décision.

Aussi, à travers le débat sur la promotion de la femme et son lien avec le processus de développement, cette conférence a mis le doigt sur les limites de l'approche "Intégration des Femmes au Développement". Dix ans après Mexico, une différenciation persistait entre les

⁽⁴⁾ Initiée par les Nations Unies en 1979, la CEDAW est entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

⁽⁵⁾ Cf. article 2 de la CEDAW.

questions de développement d'un côté et les questions de femmes et développement de l'autre. L'absence d'une passerelle entre les deux sphères devient alors indéniable. Ainsi, les approches dites axées sur les besoins de base en faveur des pauvres et les stratégies de création d'emplois et de réforme agraire -prônées en l'occurrence par le Bureau International du Travail- commencent à influencer les paradigmes de développement. Les réponses IFD préconisées sont, quant à elles, typiquement des activités génératrices de revenus à petite échelle pour le groupe en question.

Toutefois, les réformes agraires ont contribué à aggraver la situation des femmes par rapport aux hommes et ce, par l'institutionnalisation des titres de propriété en faveur des hommes chefs de ménage. Ainsi, la prise en compte des inégalités et des différences entre ménages (riches et pauvres) occulte les inégalités au sein même de ces ménages.

En effet, la politique découlant de cette approche se concentrait exclusivement sur les femmes sans pour autant résoudre le problème de l'inégalité entre hommes et femmes dans les chantiers multiples du développement.

Cette prise de conscience a ouvert la voie sur la mise en valeur de la notion genre qui apparaîtra dans les formulations des Nations Unies à la conférence de Beijing.

I.4. La plate-forme de Beijing

La quatrième Conférence sur les femmes, qui s'est tenue à Beijing en 1995, clôt deux décennies d'implication du système des Nations Unies en faveur de l'intégration des femmes au développement.

A l'attention exclusive aux préoccupations des femmes, s'est substituée une réflexion intégrant la société dans sa globalité et en particulier les modes relationnels interactifs entre les femmes et les hommes. D'où la naissance de l'approche dite "genre et développement" (GED), davantage explicitée dans la section suivante.

Cette conférence s'est attachée à élaborer un nouveau programme d'action de Pékin (PAP), connu sous le nom de "plate-forme pour l'action" qui définit 12 domaines prioritaires d'intervention :

- Lutter contre la pauvreté croissante des femmes,
- Favoriser l'égal accès à l'éducation et à la formation,
- Favoriser l'égal accès aux soins et aux services sanitaires,
- Lutter contre la violence à l'égard des femmes,
- Combattre les effets des conflits armés sur les femmes,
- Promouvoir l'égalité au sein des structures et des politiques économiques, l'égal accès à toutes les formes d'activité de production et aux ressources,
- Encourager le partage du pouvoir et de la prise de décision,
- Développer les mécanismes de promotion de la femme,
- Assurer le respect des droits fondamentaux des femmes et réduire les carences de la promotion et de la protection de ces droits,
- Lutter contre l'image stéréotypée de la femme et l'inégalité d'accès et de participation des femmes dans la communication notamment les médias,
- Favoriser l'égal accès à la gestion des ressources naturelles et à la préservation de l'environnement,
- Abolir la discrimination à l'égard des petites filles et les violations de leurs droits fondamentaux.

Pour la première fois, les signataires de ce programme s'engagent à inclure effectivement dans tous les domaines de leur action gouvernementale l'égalité entre les femmes et les hommes

(c'est la notion anglo-saxonne de "mainstreaming", cf. section II.3). Concrètement, toute institution, quelle que soit son champ d'intervention, doit analyser, avant toute décision, son impact respectif sur les femmes et sur les hommes.

Dix ans après, s'est tenue à New York la 49^{ème} session de la Commission des Nations Unies sur la condition de la femme, communément appelé "Pékin + 10", au cours de laquelle des Etats membres de l'ONU et plus de 150 ONG se sont réunis pour examiner l'exécution du Programme d'action de Pékin, et évaluer des documents approuvés lors de la 23^{ème} Session spéciale de l'Assemblée générale (Pékin+5) "Femmes 2000 : Egalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^{ème} siècle" (New York, 2000) qui avait donné lieu à une première évaluation des progrès accomplis et des obstacles rencontrés.

Cet examen a montré que des avancées ont été réalisées : Davantage de lois protègent les femmes contre les discriminations, le niveau d'éducation des femmes s'est considérablement amélioré et l'espérance de vie des femmes a augmenté de 15 à 20 ans dans les pays en développement.

Néanmoins, l'attention a été attirée sur de nombreux domaines où l'égalité n'est pas encore une réalité pour les femmes, avec la persistance d'une forte prévalence de la violence contre les femmes, l'incidence croissante du VIH/sida chez les femmes, l'inégalité entre femmes et hommes en matière d'emploi, le déni des droits en matière d'hygiène sexuelle et de santé procréative, et l'inégalité des hommes et des femmes, en vertu de la loi, pour ce qui est à l'accès à la terre et à la propriété. Il a été aussi reconnu que les progrès sont lents et disparates et qu'il y a des écarts entre les législations et les actes, entre la prise de conscience politique et les évolutions des mentalités.

I.5. La conférence des Nations Unies : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Continuant ce processus de défense, au niveau mondial, des principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité, les Nations Unies à l'aube du nouveau millénaire ont contribué, à travers le sommet mondial organisé en septembre 2000 à unir les pays et à les sensibiliser aux huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), adoptés alors, à savoir :

- Eliminer la pauvreté et la faim ;
- Réaliser l'éducation primaire universelle ;
- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- Réduire la mortalité infantile ;
- Améliorer la santé maternelle ;
- Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ;
- Assurer un environnement viable ;
- Créer un partenariat mondial pour le développement.

L'objectif relatif à la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes consiste à éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes et à promouvoir l'égalité des chances d'accès à l'éducation pour les filles et les garçons. Les indicateurs liés à cet objectif permettront de mesurer les progrès réalisés en matière d'alphabétisation de la femme, de sa participation dans la prise de décision et d'amélioration de ses chances face aux opportunités d'emploi.

Manquer la promotion de la femme et l'égalité des sexes entraînerait un manquement aux OMD eux-mêmes. La reconnaissance de la contribution des femmes et la garantie de la protection de leur droit conditionnent indéniablement les huit OMD précités. Les droits des femmes, une fois reconnus, finiront par se traduire par des bénéfices élargis à tout un chacun.

Il importe de rappeler que chacun de ces objectifs est assorti de cibles chiffrées qui doivent être atteintes dans un délai de 25 ans, entre 1990, année de base, et l'année 2015.

Au cours de ces dix dernières années, le développement économique a été davantage orienté selon une optique genre. Toutefois, la perception de cette notion, sujette à des erreurs d'ordre sémantique⁽⁶⁾, prête souvent à confusion.

Cet amalgame émane de la confusion d'une part, entre un outil d'analyse et une approche de développement et d'autre part, entre les objectifs et les stratégies et les tensions qui en découlent.

II. Intérêt de l'approche genre pour le développement

II.1. La problématique genre et développement

La problématique genre prend sa véritable dimension dans le cadre du développement humain et ce, en raison de trois constatations essentielles :

- les femmes forment un groupe désavantagé par rapport aux hommes dans toute société, en termes de bien-être (éducation, santé, revenu, etc.), d'accès et de contrôle des moyens de production ainsi qu'en terme de pouvoir ;
- la différence des besoins des femmes et des hommes dans toute société est manifeste, compte tenu de leurs rôles et responsabilités distinctes mais encore de l'inégalité dont les femmes souffrent quant à l'accès et au contrôle des ressources ;
- cette situation d'infériorité constitue un obstacle au développement du fait qu'elle limite les chances et les opportunités de la moitié d'une population ralentissant ainsi son développement. En d'autres termes, aucun développement ne peut être envisagé sans l'intégration et l'habilitation des femmes dans les processus politique, économique, social et culturel.

Le développement est un droit humain qui nécessite la réalisation des quatre conditions sine qua non suivantes :

- *La productivité* : l'Etat doit favoriser les conditions qui permettent aux individus d'augmenter leur productivité.
- *La justice sociale ou l'équité* : les citoyens doivent bénéficier des mêmes opportunités en matière de développement.
- *La durabilité* : c'est la garantie pour les êtres humains de bénéficier des opportunités du développement sans sacrifier l'intérêt des générations futures.
- *L'habilitation* : ce principe se base sur l'implication des citoyens dans la prise de décision et leur participation dans l'élaboration des politiques et leur exécution.

La problématique Genre et Développement (GeD) met l'accent sur les rapports sociaux, les rôles des hommes et des femmes, leurs différenciations, leurs interrelations et les différents impacts que les politiques et les programmes ont sur eux. Elle a essentiellement trois caractéristiques :

- *La discrimination ou l'inégalité* : la méconnaissance des efforts et des droits des femmes dans le développement.
- *L'invisibilité* : la non reconnaissance de la participation de la femme au développement à travers son travail de soin et de reproduction, autrement dit, le temps et l'énergie qu'elle dépense au profit de sa famille et de la société plus généralement⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Voir chapitre 2 de cette première partie

⁽⁷⁾ Le travail non rémunéré de la femme peut être démontré à travers certains outils d'analyse genre et plus précisément le budget-temps explicité dans le chapitre suivant.

- *Les différences* : les écarts flagrants entre les femmes et les hommes dans tous les domaines du développement.

Le développement des pays du tiers monde continue aujourd'hui à se caractériser par une disproportion et des écarts se situant à différents niveaux, entre le rural et l'urbain, au sein même des villes et ce, en matière de revenus, de chômage et de pauvreté et entre les hommes et les femmes.

L'une des raisons essentielles de la persistance de cette situation se trouve dans l'approche traditionnelle de la planification et du développement.

Malgré de grands changements sociaux, la planification et les programmes y afférents n'ont pas été imprégnés par la nouvelle approche genre et développement (GeD). Ils considèrent la femme uniquement dans son rôle reproductif et ignorent par là, son implication dans les domaines familial et social. Cette approche a conduit par conséquent à l'échec des plans et programmes de développement notamment en ce qui concerne la satisfaction des besoins très variés des femmes et par extension ceux des hommes.

Il s'avère aujourd'hui primordial de tracer une stratégie qui dépasse la vision étroite de l'accroissement économique, de concilier l'économie et le social pour se fixer un but essentiellement démocratique, celui de la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes comme condition première à l'atteinte des objectifs de développement et en tant que valeur en soi.

Ce nouveau concept insiste sur la manière différenciée dont les politiques économiques et sociales touchent les hommes et les femmes. Il souligne également l'influence des uns et des autres et de leurs relations sur tout processus de développement. Aussi met-il en exergue l'importance des différences entre les femmes et les hommes, ouvrant ainsi la voie aux considérations de pauvreté, d'éducation, de milieu et de nationalité dans le cadre d'une optique genre.

Les théories relatives au genre en tant que concept et catégorie d'analyse sociologique et anthropologique existaient bien avant la fin de la décennie 70. Les recherches portant sur l'analyse politique du développement ont mis en exergue les limites du paradigme Intégration des Femmes au Développement. Ne prenant pas en compte les rapports sociaux entre femmes et hommes à tous les niveaux, cette approche constitue un frein à la relation femme et développement et au développement de façon globale. Il ne s'agit pas non plus de considérer la femme en tant qu'individu isolé et de la comparer à l'homme sur plusieurs registres en faisant abstraction des relations de pouvoir entre eux et des origines de leurs disparités.

Aussi importe t-il de souligner qu'il ne saurait être question de parler de la femme ou de l'homme au singulier, mais des hommes et des femmes. La question de l'égalité ne peut se poser en faisant abstraction des différences sociales entre les femmes et les hommes.

Cette approche porte un intérêt tout particulier à l'impact des politiques et des programmes sur les individus en fonction de leur sexe et de leurs caractéristiques socioéconomiques. Cette nouvelle conception du développement ne se limite pas uniquement à la question des femmes et aux inégalités entre les sexes comme étant une composante spécifique et plus au moins marginale du développement.

Cette réorientation conceptuelle "le mainstreaming de genre ou gendérisation"⁽⁸⁾ insiste sur l'importance des relations entre les femmes et les hommes. Elle privilégie également la restructuration des institutions et l'adoption d'une stratégie fondée sur la prise en compte

⁽⁸⁾ Cf. définition à la section II.3 de ce chapitre

systématique des rapports sociaux de genre qui structurent l'organisation de la société et les différenciations qui en découlent dans le cadre de programmes de développement.

II.2. Intérêt de l'égalité genre

L'égalité genre est directement liée au développement durable et ce, pour les diverses raisons suivantes :

- Elle est un élément essentiel à la réalisation des droits humains de tous ;
- Elle permet aux femmes et aux hommes de jouir des mêmes opportunités, droits et obligations dans toutes les sphères de leur vie quotidienne ;
- Elle permet aux femmes et aux hommes d'avoir un accès égal à l'éducation, d'acquérir une indépendance financière, de partager les responsabilités familiales et d'être libres de toute forme de coercition, d'intimidation et de violence ;
- Elle permet aux femmes et aux hommes d'être en mesure de prendre des décisions dont l'impact sera positif sur leur santé et leur sécurité et sur celles des membres de leur famille.

Cette recherche de l'égalité va enclencher un nouveau processus de changement qui passera obligatoirement, d'une part, par l'introduction de nouvelles approches de développement notamment l'analyse socioéconomique selon le genre, et d'autre part, par l'adaptation des modes de planification, de programmation et de budgétisation.

Avant d'approfondir ce sujet dans les chapitres suivants, Il importe de définir les stratégies intégrant le genre au développement en l'occurrence la "gendérisation" et la stratégie de "mainstreaming" afin d'être mieux imprégné de la problématique genre et de son lien avec la planification et la budgétisation.

II.3. Les stratégies intégrant le genre au développement

► La stratégie de "mainstreaming"

Le "mainstreaming" est une stratégie visant à intégrer systématiquement la dimension du genre dans l'élaboration des politiques de développement, à toutes les étapes de leur mise en œuvre et de leur évaluation, afin que les pratiques du développement contribuent à accroître l'égalité et l'équité entre les femmes et les hommes d'une société.

La dimension genre doit devenir une préoccupation centrale à tous les niveaux d'analyse et de décision afin d'assurer l'efficacité des stratégies mises en place.

► La "genderisation"

La "genderisation" consiste en la prise en compte de la dimension genre et des besoins différents des hommes et des femmes dans l'élaboration des programmes et des politiques, dans le processus de prise de décision et dans la gestion des institutions, dans le but de favoriser des pratiques égalitaires.

Cependant par manque de volonté ou de résistance à cet objectif d'égalité entre les sexes, la stratégie de "mainstreaming" a parfois occulté les mesures correctives à prendre en faveur des femmes. C'est ainsi que "Beijing Plus 10" a tenu à réaffirmer la nécessité de continuer à se préoccuper des femmes, tout en adoptant une approche genre, dans la mesure où il est nécessaire de continuer à se soucier des différences et désavantages qui persistent.

III. Réalisations et acquis dans le domaine de la promotion de la femme au Maroc

Les réformes prônées par Sa Majesté le Roi Mohammed VI et son gouvernement, en harmonie avec les engagements internationaux du Royaume, ont permis d'améliorer la situation de la femme marocaine tendant à lui offrir davantage d'opportunités et assurer ainsi sa pleine participation au développement.

Le Maroc a, sur le plan international, ratifié différentes conventions notamment la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant et la Convention des Nations Unies sur l'Élimination de toutes les Formes de Discriminations à l'égard des Femmes (CEDAW). Il a également adopté la Déclaration du Millénaire.

D'indéniables efforts ont été fournis, concrétisés par l'aboutissement de réformes juridiques, une plus grande participation de la femme à la prise de décision ainsi que la mise en œuvre de réformes sectorielles et la promotion d'actions spécifiques en faveur de la femme.

III.1. Les réformes juridico légales

Différentes réformes juridiques ont été mises en œuvre pour promouvoir les droits de la femme, à savoir :

- La loi organique n°06-02 modifiant la loi organique n°31-97 relative à la chambre des représentants a ouvert la voie à une plus large participation et représentativité politique de la femme à travers l'application du mode de scrutin par listes régionales et liste nationale avec 30 sièges soit près de 10% des sièges de la chambre des représentants. L'engagement moral des partis politiques a permis de réserver la liste nationale à la candidature féminine, permettant l'accès de 30 femmes à la chambre des représentants et 5 femmes élues sur la liste locale suite aux élections de septembre 2002 (non compris la présence de 3 femmes à la chambre des conseillers, seconde chambre du Parlement marocain).

Avec l'entrée, pour la première fois depuis les législatives de 1963, d'un tel nombre de députées femmes à la chambre des représentants qui compte un total de 325 sièges, le taux des sièges occupés par les femmes est passé de 0,6% (seulement 2 députés) lors de la précédente législature à près de 11% actuellement améliorant ainsi le classement du Royaume non seulement parmi les pays arabes mais également au niveau mondial ;

- L'adoption récente du nouveau code du travail qui confirme, entre autres, le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de salaire tout en renforçant le droit de la mère (élévation de la durée du congé de maternité à 14 semaines) et en considérant le harcèlement sexuel sur les lieux du travail comme une faute grave ;
- L'abrogation et le remplacement du Code de procédure pénale⁽⁹⁾ autorisant la femme à se constituer partie civile contre son époux sans l'autorisation de la juridiction ;
- La réforme du Code pénal introduisant la pénalisation de la violence conjugale, l'aggravation des sanctions en cas de récidives par l'un des époux et autorisant les professionnels de santé à lever le secret médical en cas de violence entre époux ;
- La réforme de la Loi sur l'état civil⁽¹⁰⁾ permettant à l'épouse (mariée ou divorcée) d'avoir une copie du livret de famille et à la femme de déclarer la naissance de son enfant au même titre que l'homme ;

⁽⁹⁾ Bulletin Officiel du 30 janvier 2003

⁽¹⁰⁾ Bulletin Officiel. Novembre 2002

- La réforme de la Moudawana qui institue la coresponsabilité dans la gestion de la famille et renforce les droits de la femme dans certains domaines notamment celui du statut personnel (le mariage, le divorce, l'institution des tribunaux de famille...) demeure sans conteste une avancée historique. Entrée en vigueur le 5 février 2004, ce nouveau code de la famille permet à la femme marocaine de contribuer davantage à l'épanouissement et l'évolution de notre société ;
- La réforme en cours du code de la nationalité annoncée par le discours royal du samedi 30 juillet 2005 permettant à la femme marocaine de transmettre sa nationalité à ses enfants nées de père étranger.

III.2. La participation de la femme à la prise de décision⁽¹¹⁾

Au Maroc, force est de constater, ces dernières années, une amélioration importante dans la participation de la femme à la vie politique et publique. En effet, aussi bien dans le domaine politique que dans la sphère de la haute administration, l'inclusion de la femme dans les niveaux de la prise de décision constitue, aujourd'hui, une réalité et un acquis majeur, et qui traduit une amélioration de l'image et de la perception de la femme dans la société.

Ainsi, outre les avancées importantes en termes de représentativité au sein du Parlement réalisées lors des élections législatives de 2002, avancées dont la pérennité reste cependant tributaire du respect de l'engagement moral pris par les partis politiques marocains⁽¹²⁾, figurent actuellement, au sein d'instances diverses de décision, un nombre appréciable de femmes notamment en qualité de conseillère (1) auprès de Sa Majesté le Roi, de membre du Conseil Constitutionnel (1), du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (10), du Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes (18) et du Gouvernement actuel (2).

Au niveau des postes de haute responsabilité au sein de l'administration marocaine, les femmes restent, il est vrai, insuffisamment représentées. Cependant, elles ont pu parvenir à des fonctions autrefois difficiles d'accès aux femmes notamment secrétaire général de département ministériel (3), directrice centrale (18), gouverneur (1) et ambassadrice (3).

Dans le domaine du champs religieux, une des décisions symboliques a concerné l'insertion des femmes dans un secteur jusque-là exclusivement masculin, à travers la nomination en 2004 d'une femme parmi les 15 membres du Haut Conseil des Oulémas et de 35 femmes sur les 220 membres des conseils locaux des oulémas.

Dans le même sens, des métiers, jadis exclusivement réservés aux hommes, sont aujourd'hui investis par les femmes. C'est le cas de la police, où l'on relève à fin juin 2006, la présence de plus d'un millier de femme dont 17 commissaires, mais également de la fonction d'agents d'autorité, suite à l'ouverture aux femmes, à partir de la rentrée 2006-2007, des écoles de perfectionnement des cadres relevant du Ministère de l'Intérieur.

Dans le domaine de la justice, l'évolution est significative. En effet, la proportion des femmes juges dans l'ensemble des tribunaux et dans les différents degrés de juridictions est en amélioration constante et représente en 2006 près de 19% de l'effectif des juges. Au niveau de la Cour Suprême, les femmes juges représentent, en 2006, 16% des juges dont 7 présidentes de chambres, 9 avocates générales et 29 conseillères.

⁽¹¹⁾ Les données chiffrées, notamment celles indiquées entre parenthèses, sur la participation de la femme à la vie politique et publique sont issues, dans leur majorité, des 3^{ème} et 4^{ème} rapports périodiques présentés par le Maroc au comité chargé du suivi de la mise en œuvre de la Convention sur l'Élimination de toutes Formes de Discrimination à l'égard des Femmes, pp 26 à 33, juin 2006.

⁽¹²⁾ Dans le cadre des négociations engagées pour la finalisation des dispositions du projet de loi organique de la chambre des représentants, dans la perspective de la tenue des élections législatives de 2007, les partis ont pris l'engagement de réserver aux femmes, comme en 2002, l'ensemble des sièges issus de la liste nationale, soit près de 10% des sièges de ladite chambre parlementaire. Il est important de relever que l'article 22 de la loi sur les partis impose aux organisations partisanes de prévoir dans leur règlement la proportion réservée aux femmes et aux jeunes dans les instances dirigeantes du parti.

Quant à la participation des femmes au sein des organisations du secteur associatif, leur présence est importante en, particulier dans les associations qui s'intéressent aux questions féminines et celles relatives à la promotion des droits de l'enfant. A cet égard, il convient de signaler qu'une femme a été élue, en 2006, pour la première fois, présidente de l'Organisation Marocaine des Droits Humains.

En définitive, il est indéniable qu'au Maroc, des progrès importants ont été enregistrés en terme de participation de la femme à la vie politique, publique, économique et sociale. Ces progrès résultent du plaidoyer des mouvements des femmes mais surtout de l'engagement fort et constant des plus hautes instances du Royaume pour promouvoir les droits de la femme.

Il reste cependant que du point de vue de l'instauration de l'égalité, voire de la parité, la proportion des femmes aux instances de décisions politiques et économiques reste encore faible et leur représentativité demeure dans la plupart des cas cantonnée dans des domaines et secteurs, à forte consonance sociale, traditionnellement dévolus aux femmes (notamment famille, enfance, éducation, santé et immigration).

III.3. Les réformes sectorielles

Depuis l'année 2000, différentes mesures ont été entreprises pour réformer les secteurs de l'éducation, de la formation et de l'information. Diverses actions ont également été menées pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin.

a. L'éducation, la formation et l'information

L'éducation, la formation et l'information sont trois facteurs de promotion sociale et de lutte contre l'analphabétisme. La promotion de ces secteurs est devenu aujourd'hui un impératif incontournable de développement.

Depuis la quatrième conférence mondiale des femmes, et plus particulièrement depuis 2000, l'engagement en faveur de l'éducation des femmes est plus ferme. Il s'est traduit par :

- l'intégration de l'approche genre en tant qu'outil de planification dans les programmes d'alphabétisation et les actions de scolarisation ;
- le programme d'alphabétisation a bénéficié à 195.803 femmes sur un total de 262.111 personnes (soit 75% de l'effectif), dans le monde rural, au titre de l'année 2004-2005⁽¹³⁾ ;
- la révision du contenu des manuels scolaires dans une dimension d'égalité entre la femme et l'homme (référence à des personnages féminins et importance du rôle de la femme dans la société) ;
- le renforcement du droit d'accès des filles à toutes les filières scientifiques et technologiques ainsi qu'aux formations professionnelles ;
- la prise en compte du monde rural et de ses spécificités et contraintes, par l'instauration d'internats (dar talib et dar taliba), de cantines scolaires, de moyens de transport, de bourses et de fournitures (opération 100.000 cartables, des 1001 écoles de la vie...) en faveur de l'appui social, réduisant la déperdition scolaire et facilitant l'accès continu de la fille au système d'enseignement.

La tendance à la discrimination liée au genre diminue d'année en année, et ce depuis la mise en place de la Charte Nationale de l'Education et de la Formation. Les taux de scolarisation des filles en enseignement primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant sont respectivement de l'ordre de 90,08%, de 64,3% et de 39,74% contre 92,85%, 70,62% et 44,28% de l'effectif de l'ensemble de cette population tout sexe confondu⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Programme d'alphabétisation fonctionnelle au profit des femmes rurales (11.488 bénéficiaires en 2001-2003, dont 8.289 admises), fondé sur les activités rurales, a été mis en place dans le cadre de la convention avec le Secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle.

⁽¹⁴⁾ A la veille de la réforme, les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant étaient respectivement de l'ordre de 79,1% (74,2% pour les fille), 58,1% (49,9% pour les filles) et 35,4% (30,3% pour les filles).

b. l'entrepreneuriat féminin

Pour faciliter l'accès des femmes au secteur structuré de l'économie, des actions conjointes des pouvoirs publics, de la société civile et des organismes internationaux, ont permis la mise en place des programmes d'appui au développement de l'entrepreneuriat féminin, dont à titre d'exemple :

- le projet de renforcement des capacités des femmes entrepreneurs mené par le Ministère du Commerce et de l'Industrie en collaboration avec l'association gouvernementale "Action and Development in Solidarity, International" (ADSI) et les chambres de commerce en 2000, et avec l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUUDI) et l'Agence Nationale pour la Promotion de la PME en 2003 ;
- le projet générateur de revenus pour la femme rurale (PGR) du Ministère de l'Agriculture et du Développement rural doté d'une ligne spéciale de financement.

III.4. Les actions spécifiques en faveur de la promotion de la femme

Les actions spécifiques en faveur de la promotion de la femme voient le jour sous la forme de l'intégration de l'approche genre dans le processus de développement, de lutte contre la violence à l'égard des femmes et de renforcement des capacités et de l'appui aux initiatives ainsi qu'à la consolidation des structures de proximité.

► L'intégration de l'approche genre dans le processus de développement

L'intégration de la dimension genre dans le processus de planification et de développement est judicieuse dans la mesure où elle permet d'expérimenter des approches nouvelles telles que l'intersectorialité et la transversalité, instruments essentiels aux décideurs et planificateurs pour la mise en place des bases d'une bonne gouvernance et d'une gestion du développement axée sur les résultats. Ainsi, de nombreux programmes de formation et de sensibilisation ont été menés auprès des différents partenaires institutionnels et non institutionnels.

► La lutte contre la violence à l'égard des femmes

Des actions spécifiques pour la lutte contre la violence à l'égard des femmes ont été menées durant l'année 2004 concrétisées notamment par l'élaboration en 2004 de la stratégie nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes, la mise en œuvre du plan d'action y afférent dès juin 2005 et l'organisation d'une campagne nationale dans le même sens.

► L'appui aux initiatives et renforcement des structures associatives de proximité

Les actions de partenariat avec les associations de développement et de promotion des femmes s'inscrivent dans l'orientation gouvernementale qui fait du secteur associatif un partenaire stratégique en matière de développement social et de lutte contre les disparités et de protection des couches défavorisées.

Il importe de noter que de nombreuses associations actives dans divers domaines deviennent de plus en plus entreprenantes, tant au niveau national que local.

Les résultats enregistrés par ces associations sont très encourageants. Leur nombre a augmenté depuis 1995. Agissant, entre autres, dans le secteur de la santé, de l'éducation, du statut personnel ainsi qu'au niveau de l'entreprise, ces associations sont ainsi devenues un partenaire incontournable contribuant largement aux réformes qui ont révolutionné le paysage économique et social du Maroc.

Ces associations ont, à travers leurs actions multiples de proximité, contribué à une meilleure prise de conscience du rôle de la femme dans la transformation des mentalités.

Aujourd'hui, certaines d'entre elles sont membres des conseils consultatifs des droits de l'homme et ont été associées à l'élaboration des politiques et des réformes en l'occurrence le code de la famille, le livre blanc de la PME-PMI...

Le mouvement associatif a constitué un espace et une tribune pour l'expression des préoccupations de la femme grâce à son action de proximité. Il a pu véhiculer, auprès des populations locales et des pouvoirs publics, le message selon lequel l'implication et la participation de la femme à la vie publique sont le meilleur moyen pour faire avancer une société.

La circulaire n°7/2003 de monsieur le Premier Ministre, du 27 juin 2003, relative au partenariat entre l'Etat et les associations, a balisé la voie vers la définition d'une nouvelle politique de partenariat, entendue comme l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif.

Conclusion

Force est de constater que la réflexion qui a inspiré les initiatives de développement, notamment en ce qui concerne le rôle de la femme dans le développement, a connu des changements significatifs au cours des trente dernières années.

Depuis la conférence de Beijing, et plus particulièrement depuis la naissance de l'approche "genre et développement", l'intégration de l'égalité des sexes en matière d'accès aux ressources et de participation équitable au développement est devenue un impératif de développement.

L'application de l'approche genre et développement doit permettre aux programmes et projets de développement de répondre aux besoins pratiques des femmes et aux intérêts stratégiques de celles-ci pour leur permettre d'améliorer leur situation à long terme.

Au Maroc, plusieurs types d'approche sont décelables. Les mesures caractérisées par une démarche IFD sont juxtaposées aux mesures intégrant la dimension genre explicitées soit par des mesures sexospécifiques ne remettant pas en question les rôles stéréotypés des femmes, soit par des mesures d'action positive tendant à réduire les disparités et à tenir compte de besoins différenciés ou encore par des mesures d'ordre général autrement dit destinées aux femmes et aux hommes.

L'analyse socio-économique genre

Ce chapitre se propose d'appréhender les principales notions que la dimension genre englobe, à travers la définition des concepts clés y afférents. Il vise également à présenter l'analyse socioéconomique genre, notamment son cadre et ses outils. L'analyse socioéconomique genre permet d'identifier les besoins, les ressources et les contraintes d'une région. Elle fournit ainsi aux agents du développement des méthodes et des outils pour conduire une analyse sous l'angle de la parité hommes-femmes.

I. Cadre conceptuel du genre

Comme le développement orienté vers le genre est axé sur les femmes, le mot "genre" est devenu le plus souvent synonyme de "femme". Pour venir à bout de ces ambiguïtés sémantiques, il s'avère opportun de définir, de façon agrégée tout au moins, les concepts clés inhérents à cette nouvelle dimension.

I.1. Les concepts liés à la dimension genre

► *Sexe et genre*

Sexe et genre sont souvent considérés comme deux concepts ayant la même signification et donc interchangeable. Ils ont, cependant, des sens différents. L'importance de cette différenciation est indéniable dans le cadre de l'élaboration des politiques.

La notion de sexe se réfère à la structure biologique de reproduction chez l'être humain tandis que le genre se réfère aux comportements, aux rôles et responsabilités socialement construits à l'intérieur d'une société donnée.

Contrairement au sexe qui est inné, biologiquement défini et généralement inchangeable, le genre est acquis, socialement défini, culturel et variable dans le temps.

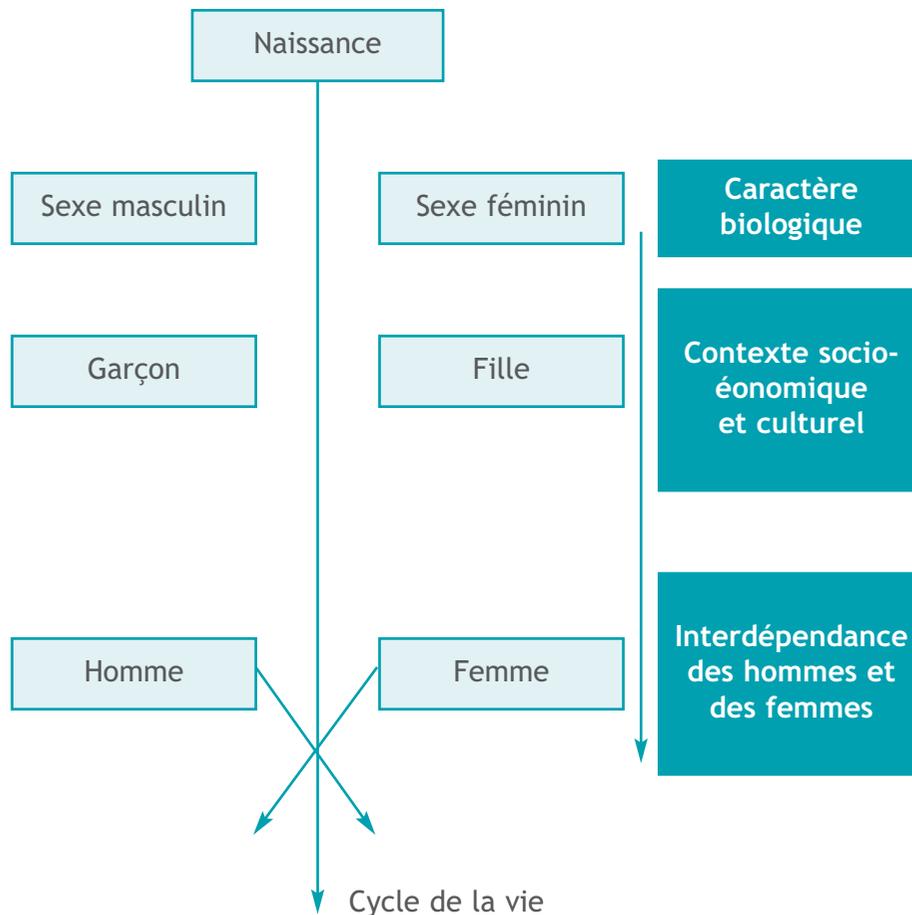
En effet, le genre est un concept qui se réfère aux différences sociales et aux rapports sociaux entre les femmes et les hommes qui sont également des rapports de pouvoir.

Ces différences sont acquises, susceptibles de changer dans le temps et sont largement variables tant d'un pays à l'autre que parmi les différents contextes et cultures à l'intérieur même d'un pays.

Les femmes, comme les hommes d'ailleurs, ne sont pas une catégorie sociale homogène. Par contre, sur le plan biologique de la reproduction, tous les hommes sont identiques. Il en est de même pour toutes les femmes. Aussi, sur le même plan, l'homme et la femme sont différents et interdépendants.

Le schéma suivant explicite la différence entre les mots "sexe" et genre".

FIGURE 1
Différence entre les mots "sexe" et "genre"



Ce schéma montre que les caractéristiques sont biologiques à la naissance et déterminées par la société pour les filles, les garçons, les femmes et les hommes. Né de sexe féminin ou masculin, on devient une fille ou un garçon par le biais d'un processus social qui dépend du contexte particulier.

La situation des femmes comme celle des hommes et les relations entre eux varient selon le contexte : elles sont influencées par d'autres variables, qui évoluent dans le temps, en l'occurrence la localité, le statut matrimonial, l'âge, l'ethnie, la religion, l'éducation, le niveau de revenu, les normes définissant les rôles et les relations entre hommes et femmes.

► *Les stéréotypes liés au genre*

Les stéréotypes liés au genre naissent lorsqu'on est convaincu que les caractéristiques de comportement des deux sexes sont biologiquement définies plutôt que construits sur la base d'attentes sociales et culturelles. Un exemple de stéréotype classique est de croire que la femme est timide et gentille à cause de ses caractéristiques biologiques "sexe faible" et non pas parce que la société attend d'elle ce type de comportement.

► *Les rôles de genre*

Les rôles de genre⁽¹⁵⁾ sont des activités assignées à l'individu sur la base de caractéristiques socialement déterminées telles que les stéréotypes, les idéologies, les attitudes, les croyances et les pratiques. Les rôles de genre s'établissent à travers l'influence de la famille, de la communauté, de l'école, des institutions religieuses, de la culture, du folklore, de la tradition, de l'histoire, des médias, des politiques et du marché du travail.

► *Les relations de genre*

Les rôles de genre, les stéréotypes, les comportements, les droits et les devoirs socialement attribués aux deux sexes, sont en relation dialectique. Non seulement le genre relève d'un ordre relationnel, mais encore il se réfère aux rapports de force, entre les hommes et les femmes, rapports généralement inégaux et déséquilibrés.

► *La discrimination de genre*

La discrimination de genre est le traitement inéquitable ou inégal des hommes et des femmes sur la base de leur sexe. Un exemple classique de discrimination de genre consiste à restreindre l'accès des femmes à certains métiers, fonctions ou postes de responsabilité.

1.2. L'analyse socio-économique genre

► *L'analyse de genre*

L'analyse genre est un outil qui permet de mettre en valeur les besoins éventuellement différents des femmes et des hommes (notamment en termes d'accès et de contrôle des facteurs de production que sont l'eau, la terre, le capital, les connaissances...), les contraintes et les opportunités spécifiques et les stratégies de survie respectives. Cette analyse inclut celle des besoins pratiques déterminés par les femmes et les hommes en vue d'améliorer leurs conditions de vie et celle de leurs intérêts stratégiques, notamment pour améliorer la position des femmes dans la société et évoluer vers une société plus égalitaire.

► *L'analyse socio-économique genre*

L'analyse socio économique genre (ASEG) consiste à identifier les besoins des hommes et des femmes et les priorités y afférentes dans le cadre d'une démarche participative afin de promouvoir un développement plus équitable, plus efficace et plus durable. L'analyse socio-économique selon le genre se base également sur les interrelations à tous les niveaux de la société (macro-méso-micro⁽¹⁶⁾) et entre tous les facteurs socioéconomiques⁽¹⁷⁾, dont ceux liés au genre.

L'ASEG se définit par rapport à trois éléments :

1. la définition, par les femmes et les hommes, de leurs besoins, contraintes et priorités par rapport à leur cadre de vie ;
2. l'identification des interdépendances entre les politiques, programmes et projets avec les situations vécues par les femmes et les hommes ;
3. la détermination des potentialités et des actions de changement.

⁽¹⁵⁾ Les rôles de genre seront davantage explicités dans la partie relative aux cadres d'analyse genre.

⁽¹⁶⁾ Voir la section III de ce chapitre

⁽¹⁷⁾ Les facteurs socioéconomiques sont de nature économique, socioculturelle, institutionnelle, politique, environnementale et démographique.

L'ASEG aspire à favoriser la sensibilisation aux questions liées aux sexes et le renforcement des capacités des spécialistes en développement pour leur permettre d'intégrer les réflexions sur l'analyse socioéconomique selon le genre à la planification du développement.

Il importe de souligner que le succès de cette analyse requiert une démarche de recherche qui exclut toute présupposition. A cette fin, l'analyse précitée, dispose de différents outils aptes à doter tout décideur désirant établir le diagnostic d'une situation donnée et à en montrer les origines ainsi que les causes, les opportunités et les contraintes et obstacles au changement afin de les aider à prendre des décisions plus efficaces et plus équitables.

II. L'évolution des cadres d'analyse genre

Depuis plus d'un quart de siècle, de nombreux cadres d'analyse genre témoignent de la diversité des approches, de leur fondement théorique, de leur référentiel politique et de leur champ d'intervention. Ces cadres d'analyse se sont succédés. Certains ont remis en question les précédents, d'autres, au contraire, ont assimilé les éléments des générations antérieures.

Les différentes agences de développement ont adopté, selon leur champ d'intervention et leurs stratégies de développement, une multitude de formations et d'approches genre. Cette diversité caractérise aussi bien la terminologie, les notions que les approches.

Il est donc judicieux, pour plus de clarté et par souci d'harmonisation, de relater brièvement l'évolution des cadres précités et d'établir les passerelles entre eux afin de rendre plus saisissable l'évolution des approches, qui parfois se chevauchent (IFD et GeD) et la multiplicité des cadres d'analyse qui marquent le paysage genre au Maroc, explicité dans le chapitre précédent.

II.1. Le cadre de Harvard

Le premier cadre d'analyse a été développé par les chercheurs du Harvard International Institute for Development aux Etats-Unis en collaboration avec l'unité Femme et Développement de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID). Appelé le Cadre des Rôles selon le Genre et plus communément le *Cadre de Harvard*, il a essentiellement porté sur les projets agricoles. Fondé sur la théorie des rôles sexués, ce cadre est à la base de l'émergence des notions de rôles productifs et reproductifs et des différences caractérisant la division du travail ainsi que le niveau de l'accès et du contrôle des ressources. Il prend également en compte les contraintes et les opportunités auxquelles font face les femmes et les hommes séparément. L'omission de ces rôles et de leurs implications peut entraîner, selon ces chercheurs, une distribution erronée des ressources. L'analyse fournit les arguments nécessaires à l'allocation des ressources aux femmes, dans la mesure où leurs besoins sont davantage occultés. L'analyse genre devient ainsi un outil de diagnostic et de conception de projet pour les planificateurs.

Ce cadre d'analyse a permis de produire des données désagrégées par sexe (Qui fait quoi ? Avec quels moyens ? Qui a accès à quoi ? Qui contrôle quoi au sein du ménage) et de rendre visible le travail tant productif que reproductif des femmes.

II.2. Le cadre de la planification genre ou triple rôle

Se fondant sur les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) et sur l'appauvrissement des hommes et des femmes qui s'en ait suivi, les chercheurs de la Development Planning Unit à l'Université de Londres, notamment Levy et Moser, ont apporté des améliorations au cadre d'analyse de Harvard. En sus de la théorie des rôles sexués, cette approche inclut le rôle

communautaire d'où les noms de "planification selon le genre" ou "Cadre des Triples Rôles : productif, reproductif et communautaire". Les femmes sont particulièrement éprouvées par les effets des PAS et de l'approche de développement et de planification descendante qui les sous-tendent. A cet égard, l'appauvrissement des ménages, l'aggravation du chômage masculin et l'amenuisement des prestations publiques engendrent une accumulation des rôles dédiés à la femme d'autant plus que les hommes, de par la rigidité des rôles sexués, ne compensent pas la baisse du travail productif et rémunéré par une augmentation de leur rôle reproductif et communautaire.

De manière générale et très schématique, les rôles de genre se divisent en trois catégories :

- *Le rôle productif* : c'est le travail fait par les hommes et les femmes recevant, en échange de leurs efforts, une rémunération en espèces ou en nature.
- *Le rôle reproductif* : il comprend les tâches menées pour assurer la réplication de la société, tant physiquement, à travers la reproduction et le soin des êtres humains que du point de vue de la culture et ce, à travers la transmission de son système de valeurs. Le rôle reproductif, ou domestique, permet aux travailleurs et aux travailleuses de se consacrer à leur rôle productif grâce notamment à l'existence d'un abri, de repas ou de soins.
- *Le rôle communautaire* : il comprend le travail au niveau de la communauté et visant son développement. De par son caractère volontaire, ce rôle social est généralement sous-estimé. Il relève plus particulièrement des femmes, souvent chargées du travail d'appui à la communauté, tels que les actions caritatives, la participation aux associations locales à but non lucratif, la visite et les soins des malades.

Le cadre d'analyse des trois rôles introduit également la distinction entre les besoins pratiques et les besoins stratégiques. Les premiers, non controversables, émanent des rôles stéréotypés des deux sexes et de la division sexuée du travail tandis que les seconds, plus sensibles visent à transformer les rôles et à affranchir les femmes de leur subordination notamment au sein des ménages pauvres.

Toutefois, le cadre des triples rôles a occulté la question des rapports de pouvoir entre femmes et hommes, considérée trop politique et susceptible de se heurter aux bureaucrates et planificateurs.

II.3. Le cadre d'analyse genre des relations sociales

Ce cadre d'analyse se base sur la théorie des relations sociales à tous les niveaux, y compris celui de la famille, de la communauté, des marchés, de l'Etat et des autres bureaucraties. Plus particulièrement associé à Naila Kabeer, chercheur à l'Institute of Development Studies, Université de Sussex en Angleterre, ce cadre d'analyse critique les cadres antérieurs basés sur la théorie des rôles sociaux et met l'accent sur la *séparation entre les femmes et les hommes en tant que catégories ou individus*. Malgré la division sexuée du travail, *des relations de coopération et d'interdépendance potentiellement conflictuelles susceptibles de déboucher sur des négociations et des échanges s'installent*. Aussi, d'autres relations sociales se conjuguent à celles du genre faisant ressortir des différences et des similarités entre les femmes elles-mêmes notamment en termes de classe sociale, de couleur de la peau, d'âge et d'ethnie.

A l'encontre de l'émancipation des femmes privilégiant leurs rôles économiques, ce cadre d'analyse remet en question la primauté de la croissance économique et affirme l'importance d'un traitement équilibré entre développement économique et bien-être. L'analyse est plus sophistiquée dans le sens où elle inclut une analyse institutionnelle et considère parmi les ressources, celles intangibles de droits et de réseaux sociaux.

Au niveau méso et macro sociétale, il y a des rapports de pouvoir et une répartition inéquitable des ressources tant sociales que culturelles et économiques, des hiérarchies de genre. La

transformation de ces hiérarchies rencontre des difficultés en terme de genre ou de classes sociales. Cette analyse englobe une dimension politique.

L'analyse genre nécessite une adaptation des comportements et une réallocation des ressources en parallèle avec une redistribution du pouvoir entre les femmes et les hommes.

Ce paradigme se rapproche de celui du développement humain qui s'appuie sur le travail pionnier d'Amartya Sen⁽¹⁸⁾, qui permet d'élargir la notion de pauvreté. Les notions clés sont les liens entre les ressources, les capacités, les fonctionnements/actions, les réalisations et le bien-être des êtres humains, hommes et femmes. Naila Kabeer développe davantage une approche genre de ce paradigme notamment la problématique de la dominance de la production sur la reproduction des êtres humains et la confusion entre moyens et finalités. La croissance devient ainsi un moyen et non une finalité de développement comme s'est souvent le cas.

De manière générale, les cadres d'analyse genre de ce type rejettent une approche IFD qui traitent les femmes en tant que catégorie homogène et séparée et opposent malgré leur liens la femme à la famille, le développement économique au bien-être et la production à la reproduction sociale.

II.4. Les cadres d'analyse genre de l'économie féministe

► *Les variantes néoclassiques de l'analyse genre des PAS*

Plusieurs modèles d'analyse genre de l'économie se sont succédés durant les décennies 80 et 90, des premiers PAS des années 80 à leurs dernières versions des années 90. Partant de ces divers programmes, les analyses issues des modèles néoclassiques mettent en exergue les rigidités des rapports sociaux entre les sexes, les écarts entre femmes et hommes et leurs implications sur l'efficacité des mesures économiques. Les relations à l'intérieur du ménage entre hommes et femmes sont analysées comme des relations de marché, d'échanges et de négociation. Ainsi, le travail reproductif des femmes bloque leur entrée dans le monde du travail formel rémunéré et économique : il est considéré comme une "taxe reproductive"⁽¹⁹⁾ faisant figure de barrières d'entrée dans le marché de travail. Les discriminations relatives au marché du crédit et à l'emploi entravent également la croissance. Dans ce cadre, les inégalités de genre ne sont pas seulement une question d'équité et de justice sociale, mais également une source d'inefficacité et de mauvaise allocation des ressources. Plus concrètement, les réponses microéconomiques aux mesures macroéconomiques nécessitent une analyse des dynamiques de genre au niveau microéconomique.

► *Les variantes remettant en question les modèles d'économie néoclassique*

Diverses variantes remettent en question les modèles d'économie néoclassique.

La première de ces variantes, se base sur l'efficacité socioéconomique susceptible de réduire les écarts entre les sexes et d'atténuer les relations de pouvoir entre eux. Elle constitue ainsi, le principal point d'ancrage pour une démarche d'intégration de la problématique genre.

La deuxième variante, à l'origine des initiatives genre et budget, s'appuie sur une démarche de développement humain et plus particulièrement sur les relations sociales. Dans ce cadre, le Professeur Diane Elson a développé, avec le Commonwealth Secretariat, les outils d'analyse genre du budget⁽²⁰⁾ et plus tard, la notion d'économie de soins et ce, dans le cadre d'un appui conceptuel et analytique au Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM) et au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La démarche consiste à étendre la notion d'économie au travail domestique non rémunéré ainsi qu'aux soins des enfants et autres membres de la famille et de la communauté de façon plus générale.

⁽¹⁸⁾ Economiste indien, prix nobel d'économie en 1998.

⁽¹⁹⁾ Cf Ingrid Palmer.

⁽²⁰⁾ Les outils d'analyse genre sont explicités dans le chapitre suivant.

L'économie de soin se réfère à la partie d'une économie élargie qui produit sans rémunération certains services pour la reproduction sociale tant au niveau des ménages qu'au niveau des communautés. Ce sont les services domestiques – les tâches ménagères et de soins aux enfants, personnes malades ou âgées – essentiels pour le fonctionnement de l'économie de production de biens et de services rémunérés. Ce type d'économie peut être intégré dans le modèle macroéconomique avec l'économie monétisée privée et l'économie des services publics à travers la comptabilisation des statistiques de l'emploi du temps en utilisant les nomenclatures compatibles au Système de Comptabilité Nationale (SCN). L'économie de soin n'est cependant pas comptabilisée dans le SCN comme une activité économique, quoique considérée comme étant productive.

Comme Kabeer, pour Elson, *le marché n'est pas perçu comme une institution neutre*. Il est fondé implicitement sur des rapports de pouvoir et présente aussi bien des opportunités que des risques différents aux divers groupes. Cette sphère de production de marchandises (majoritairement masculine) repose de manière invisible sur la sphère de reproduction des êtres humains (majoritairement féminine). L'incursion des femmes dans le travail salarié et dans la division internationale du travail – particulièrement les secteurs de l'électronique et textile-habillement – révèle, tant du côté de l'offre que de la demande, des rapports de pouvoir et la subordination des femmes.

Pour venir à bout de cette situation, l'Etat, sous l'impulsion de la société civile, peut reconfigurer le régime des droits et obligations en vue de tenir les engagements nécessaires à l'égalité entre les sexes et au développement humain.

Cette section très schématique des principaux cadres d'analyse a brossé le cheminement vers les outils méthodologiques utilisés dans le présent manuel.

III. Les outils méthodologiques

L'analyse socio-économique genre peut s'appliquer aux niveaux micro, méso et macro. Cette analyse est nécessaire à l'élaboration de toute stratégie, programmes -projets et budget mais également à leur évaluation.

Lorsque l'analyse socioéconomique genre précède la prise de décision, elle est appelée "analyse genre ex ante". Lorsqu'elle sert à évaluer les décisions après leur application dans la réalité, elle prend l'appellation "analyse genre ex post".

Encadré 1 : Cadre logique de l'analyse

Pour effectuer une analyse genre quelle qu'elle soit, il faut disposer de statistiques pertinentes ventilées par sexe, par âge, par zone, par type d'habitat dans la région, etc... Il faut également et impérativement, disposer d'un budget temps pour la population ciblée par la décision ou l'action de développement du gouvernement.

Les outils méthodologiques d'analyse sont les mêmes pour tous les types d'analyses genre quel que soit le moment, le pays ou la région, seul le cadre logique change.

Le cadre d'analyse suppose une problématique particulière, des statistiques ventilées et un budget temps.

Le budget temps donne une image précise de l'utilisation du temps. Il permet, par conséquent, de visualiser l'allocation du temps en terme de travail (et de loisir) selon les personnes ou groupes de personnes, de déterminer quelle partie de ce travail est rémunérée ou non. Il permet également de mettre à jour les différences et les inégalités de chances pour profiter des services publics tels que l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable et l'énergie.

Cet instrument s'avère particulièrement adapté dans la mesure où il met en évidence la complexité et la diversité des activités déployées par l'ensemble des acteurs d'une société.

Il importe de rappeler que les données relevées à travers une enquête budget temps sont d'une grande utilité. Elles permettent :

- d'étudier le comportement des individus, la division du travail au niveau des ménages et les liens entre niveau micro (du ménage) et méso (les secteurs institutionnels) différenciés par sexe ;
- d'évaluer, plus précisément et de manière plus fiable, la contribution économique et sociale des femmes et des hommes ;
- de construire des indicateurs de qualité de vie.

A titre d'exemple, le tableau⁽²¹⁾ ci-dessous présente les résultats de l'enquête nationale sur le budget temps concernant l'occupation des enfants de moins de 15 ans au Maroc.

TABLEAU 1
Répartition du budget temps des filles et des garçons en milieu rural, urbain et périurbain
(Aide dispensée (en %) par les garçons et les filles âgées de moins de 15 ans
aux différentes activités)

Activités	Urbain		Rural	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Nettoyage intérieur et extérieur	1,6	29,0	0,5	36,0
Lessive	0,6	18,7	0,2	26,8
Repassage	-	6,5	-	5,6
Réparation et entretien des vêtements	0,1	7,8	0,1	10,2
Préparation et cuisson des aliments	0,2	8,4	0,1	16,3
Pétrissage	0,1	10,9	0,1	18,9
Vaisselle	1,4	40,8	0,5	47,1
Rangement des pièces	1,5	29,6	0,5	37,5
Soins aux plus jeunes enfants	0,7	13,6	0,1	22,5
Approvisionnement en eau	17,8	25,0	15,4	24,3
Approvisionnement en bois	9,5	9,5	9,4	16,3
Traite	-	10,0	0,2	6,4
Elevage des bovins, ovins et caprins	13	-	12,7	19,7
Cueillette	14,3	7,1	11,8	9,9
Se rendre au souk hebdomadaire/faire le marché, les courses	7,7	3,5	8,3	1,1
Garde des troupeaux	15,8	5,2	24,1	18,2
Agriculture familiale	6,2	-	11,5	3,8
Conduire (ou ramener) les plus jeunes enfants à (ou de) l'école	3,4	5,6	-	11,1
Les tâches ménagères chez quelqu'un d'autre	-	-	25	-
Travail de la laine	-	-	-	7,9
Tissage	-	-	-	9,4
L'élevage des volailles	-	-	1,6	23,1

Source : Direction de la Statistique, ENBF 1997/98.

⁽²¹⁾ Ce type de présentation de données n'est pas le seul élément qui nous renseigne sur l'utilisation du temps. Il existe d'autres façons de présenter le budget temps, sous forme de tableau de répartition des activités dans le temps ou de calendrier d'activités journalières.

Dans ce qui suit, il est procédé à l'exposé des outils et du processus d'analyse sans spécifier la typologie de l'analyse qui sera abordée dans le cadre de l'analyse genre du budget et ses différents produits.

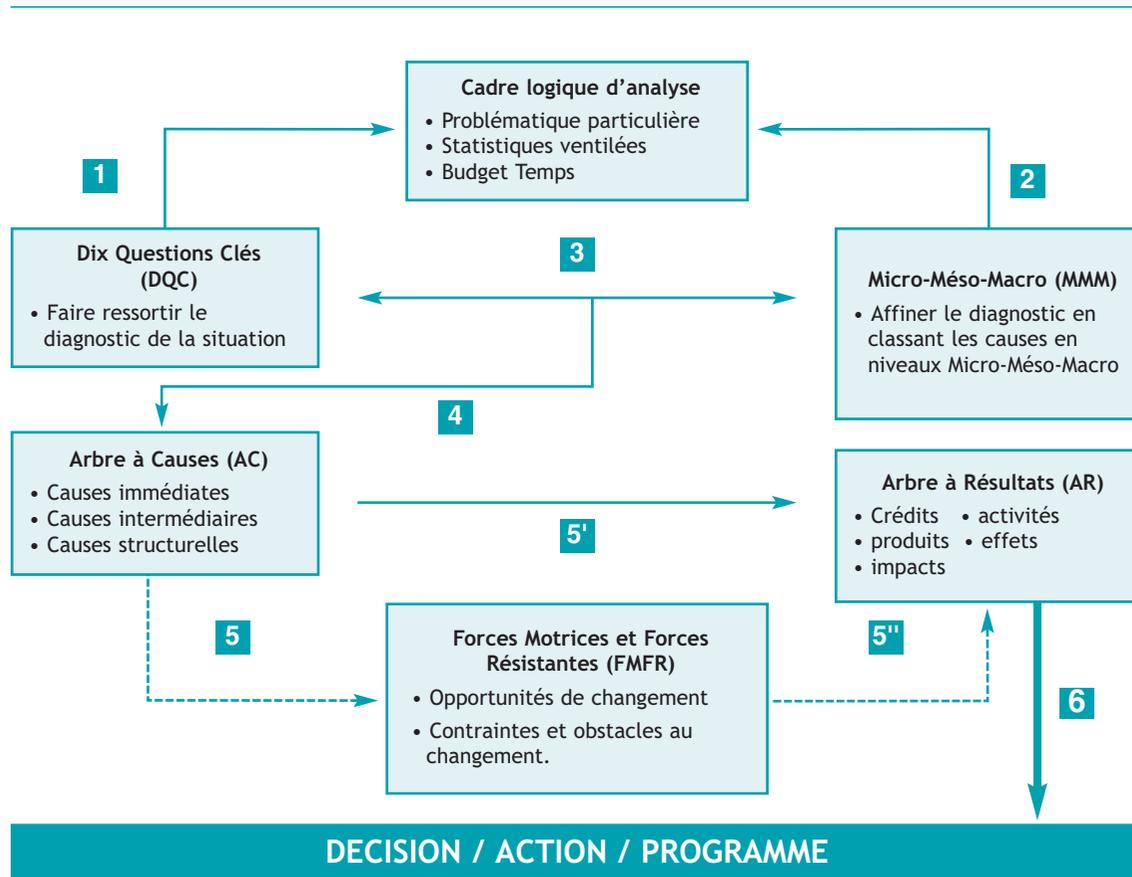
Les outils du diagnostic socioéconomique genre sont au nombre de cinq : l'outil dix questions clés, l'outil Micro-Méso-Macro, l'outil Arbre à Causes, l'outil Arbre à Résultats et l'outil Forces Motrices - Forces Résistantes.

L'objectif ultime de ces outils consiste à rassembler un maximum d'informations à partir du cadre logique puis de les traiter en prenant en considération les facteurs déterminants de la situation actuelle. Lesdits facteurs peuvent provenir du niveau d'influence du ménage (micro), du niveau institutionnel (méso) ou du niveau des décisions politiques (macro). Il convient alors de déterminer l'influence de chaque niveau ainsi que les liens entre eux.

Ces informations, une fois obtenues, doivent être classées et hiérarchisées pour permettre une classification par causes immédiates, intermédiaires et structurelles (de base). Puis en second lieu, en se référant aux opportunités de changement favorables (Forces motrices) et aux contraintes (forces résistantes), le schéma logique des résultats anticipés doit être établi. La décision se fera suite à ce processus sensible à la dimension genre.

Ce processus d'analyse Genre est illustré dans le schéma d'articulation suivant :

FIGURE 2
Articulation des différentes étapes de l'analyse socioéconomique Genre



III.1. L'outil 10 Questions-clés

L'outil 10 Questions-clés (DQC) sert à établir le diagnostic socio-économique genre d'une situation donnée.

L'objet de cet outil consiste à amener l'analyste à poser toutes les questions pertinentes lui permettant de ressortir la réalité de la situation, en partant du vécu quotidien des femmes, hommes, filles et garçons et des relations concrètes entre les femmes et les hommes. L'exercice est répétitif dans le sens où l'analyste doit revenir à plusieurs reprises sur les mêmes questions au fur et à mesure qu'il avance dans son étude. Cette opération se déroule suivant les quatre étapes ci-après :

ETAPE 1 : Essayer de répondre aux 10 Questions

Encadré 2 : Liste des 10 questions clés

LES 10 QUESTIONS-CLÉS

1. Qui fait quoi ? Pour qui ? (Activités)
2. Comment, (Moyens) ?
3. Qui possède, qui contrôle quoi ? (Ressources)
4. Qui décide de quoi ? (Pouvoir)
5. Qui est responsable de quoi ? (Obligations)
6. Qui gagne quoi ? (Revenus)
7. Qui dépense quoi ? (Dépense)
8. Qui a droit à quoi ? (Droits, normes)
9. Qui jouit des bénéfices ?
10. Qui gagne ? Qui perd ? (Effets, impacts)

Chacune des dix questions précédentes est accompagnée des deux questions complémentaires suivantes : Avec qui ? Pourquoi ?

Ces questions permettent de constituer une triple analyse, à savoir :

- une analyse des différences de situation et de perceptions entre femmes et hommes ;
- une analyse de la coopération entre les femmes et les hommes ;
- une analyse au sein même de la communauté des femmes et celle des hommes également.

ETAPE 2 : Examiner les liens entre ces questions destinées aux populations cibles, les femmes, les hommes, les garçons et les filles ainsi que celles relatives aux liens régissant les relations au sein même de ces cibles, prises séparément.

A titre d'exemple, les questions susceptibles de mettre en évidence le lien entre les activités et les ressources seraient les suivantes: qui fait quoi, et avec quels moyens, les ressources ou moyens sont-ils adéquats pour ces activités ? Ces questions permettraient de mettre en évidence les notions de besoins et de contraintes.

Cette étape est souvent réalisée à l'aide de l'outil 3 (Arbre à Causes), plus général et systémique, qui présente également l'avantage de déterminer et de hiérarchiser les causes d'un problème.

ETAPE 3 : Evaluer les disparités entre les femmes et les hommes sur ce profil d'activités-ressources différenciées par sexe.

ETAPE 4 : Evaluer la nature des relations entre les femmes et les hommes en se posant les questions suivantes puis en les comparant :

- Qui est responsable de quoi ?
- Qui gagne quoi et qui a droit à quoi ?
- Quelle sera la décision ?

Cette dernière étape afférente à l'utilisation de l'outil "10 questions clés" peut être illustrée à travers la revue de l'exemple du programme d'accès à l'eau potable en tenant compte de l'option du coût à l'utilisateur.

Ainsi, si la corvée de l'eau est l'obligation de la femme, celle-ci est incapable de payer ce service quant bien même elle en aurait la volonté. Par contre, son conjoint n'aura pas nécessairement l'envie de payer ce service bien qu'il soit en mesure de le faire. Par conséquent, dans ce cas de figure, les revenus des ménages et la charge de travail de la femme sont un faible indicateur de la demande (qui relève de l'envie et de la capacité à payer) pour l'accès à l'eau.

L'outil "10 questions clés" est un élément important de l'analyse socioéconomique genre dans la mesure où il permet d'effectuer un diagnostic de la situation, de vérifier la véracité de l'appareil statistique et informationnel disponible, de compléter cette analyse par les nouvelles données collectées et de les lier.

III.2. L'outil Micro-Méso-Macro

L'outil Micro-Méso-Macro permet de compléter le précédent outil en apportant davantage d'informations.

Il se décline en trois étapes :

- Classement des causes en trois niveaux : Micro, Méso et Macro ;
- Vérification de la prise en compte de tous les facteurs par niveaux ;
- Analyse des interactions entre les niveaux.

Le champ d'analyse du genre ne se situe pas seulement au niveau des relations entre femmes et hommes dans un ménage ou dans un village, mais à tous les niveaux, à savoir, sur les plans micro, méso et macro de la société et de l'économie.

Les dynamiques influençant les relations entre les femmes et les hommes, sur le statut des femmes se situent à tous les niveaux : du ménage, du marché du travail, du marché des ressources, des institutions étatiques locales et centrales et des juridictions. Ces structures présentent des contraintes mais aussi des opportunités, de manière très différenciée, pour les femmes et pour les hommes et ce, suivant la classe sociale et économique, l'ethnie, l'éducation, la localité, la nationalité, la religion et la culture.

Le niveau micro, niveau du ménage, est principalement défini par le genre. Les niveaux méso et macro sont, quant à eux, structurés par le genre créant des dynamiques d'exclusion, de hiérarchie, de ségrégation et de discrimination et ce, par le biais d'activités, de ressources différenciées, de normes de valeurs et des relations de pouvoir.

L'entrée au niveau méso, l'accès aux marchés et l'utilisation des services publics sont différenciés pour les femmes et les hommes selon des pratiques, des règles, des normes et des valeurs quelles soit implicites ou explicites. Elle est conditionnée par les relations de genre au niveau micro et le cadre juridique, constitutionnel et politique du niveau macro.

En résumé, le profil des contraintes, obstacles, opportunités, incitations et besoins, est différencié selon les relations de genre et les raisons (causes) se trouvent aussi bien au niveau politique qu'aux niveaux des marchés, du budget, des programmes, des projets, du ménage et de l'environnement social en général et local en particulier.

III.3. L'outil Arbre à Causes

L'outil DQC précité permet d'établir une description de la situation affinée à l'aide de l'outil MMM susmentionné dont l'utilisation rend possible l'examen des interactions entre tous les niveaux d'influence.

L'outil "arbre à causes" permet, quant à lui, de classer les informations recueillies et de les hiérarchiser afin de mieux comprendre les raisons à l'origine d'une situation d'inégalité. Il ne s'agit nullement d'établir les responsabilités mais de comprendre la dynamique qui crée l'exclusion, la précarité, la discrimination et la pauvreté chez les femmes ou les hommes.

Ainsi l'outil "arbre à causes" d'un problème établit une hiérarchie de relations "causes à effet". Il permet d'identifier les causes d'un problème, de dégager la hiérarchie des causes immédiates, intermédiaires et de base (structurelles) et de définir les responsables directs ou indirects d'un problème donné. C'est le cadre logique de la formulation des programmes qui permet d'identifier les indicateurs.

L'exploitation de cet outil met également en exergue la nécessité d'une collaboration interministérielle comme le montre le cas illustratif de la mortalité maternelle dont les causes sont identifiées grâce à l'outil en question et ce, en quatre étapes :

ETAPE 1 : Identification du problème

Le problème à résoudre consiste à connaître les causes de la mortalité maternelle dans un douar relevant de la province d'Al Hoceima.

Il importe tout d'abord d'exposer le problème et de le contextualiser :

- Une femme est morte en couche dans un douar à la province d'Al Hoceima.
- Vivant en famille élargie, cette femme est analphabète et mère de quatre enfants de 2, 4, 5 et 7 ans.
- Son programme journalier est structuré autour de la corvée de bois, des tâches domestiques, des travaux dans les champs, des activités artisanales susceptibles d'être commercialisées et enfin des soins.
- A 15 heures, cette paysanne sent les premières contractions alors qu'elle effectue ses travaux quotidiens aux champs. Elle regagne alors son domicile, à une heure de route à dos d'âne. Elle arrive chez elle avec des saignements, signes d'une complication.
- La décision d'accoucher à la maison ou au dispensaire revient à la belle mère qui, au bout d'une heure, décide d'appeler l'accoucheuse traditionnelle. Celle-ci arrive après 2 heures, soit à 19 heures. L'accoucheuse traditionnelle essaie durant 1h 30 d'aider la femme à accoucher mais en vain ; vient alors la décision de la transférer au dispensaire le plus proche, à une heure de route. Arrivée au dispensaire, la femme se trouve confrontée à une nouvelle péripétie. En effet, le dispensaire n'est pas équipé et n'est pas doté d'une ambulance. De plus, le médecin est absent. Le mari décide de l'évacuer sur l'hôpital le plus proche soit à 1 heure 30 de route en taxi. A 23 heures, la femme arrive aux portes de l'hôpital en état de choc et agonisante.

ETAPE 2 : Elaborer les causes immédiates de cette mortalité

Les causes immédiates sont les suivantes :

- la fatigue de la femme. Pourquoi ?
- le niveau d'accessibilité très faible. Pourquoi ?
- l'ignorance de la date approximative de son accouchement et des complications éventuelles de son état. Pourquoi ?
- la belle mère préfère un accouchement à domicile. Pourquoi ?
- l'incompétence de l'accoucheuse à établir un diagnostic correct. Pourquoi ?
- le dispensaire n'était pas équipé. Pourquoi ?

ETAPE 3 : Elaborer les causes intermédiaires de cette mortalité

Les causes intermédiaires sont les suivantes :

- la santé de la femme est usée de par les naissances rapprochées et par le travail éreintant et sans répit dont elle a la charge durant toute la journée. Pourquoi ?
- l'absence de consultation prénatale. Pourquoi ?
- l'analphabétisme. Pourquoi ?
- la hiérarchisation de la femme qui cède à la belle mère le pouvoir de décision sur son sort. Pourquoi ?
- l'accoucheuse traditionnelle n'a pas reçu de formation. Elle n'a aucune compétence scientifique et ne dispose pas de matériel à même d'établir un bon diagnostic de la situation.
- le dispensaire est loin et n'est ni médicalisé ni doté d'une ambulance en sus de l'absence du médecin. Pourquoi ?
- l'absence de route. Pourquoi ?

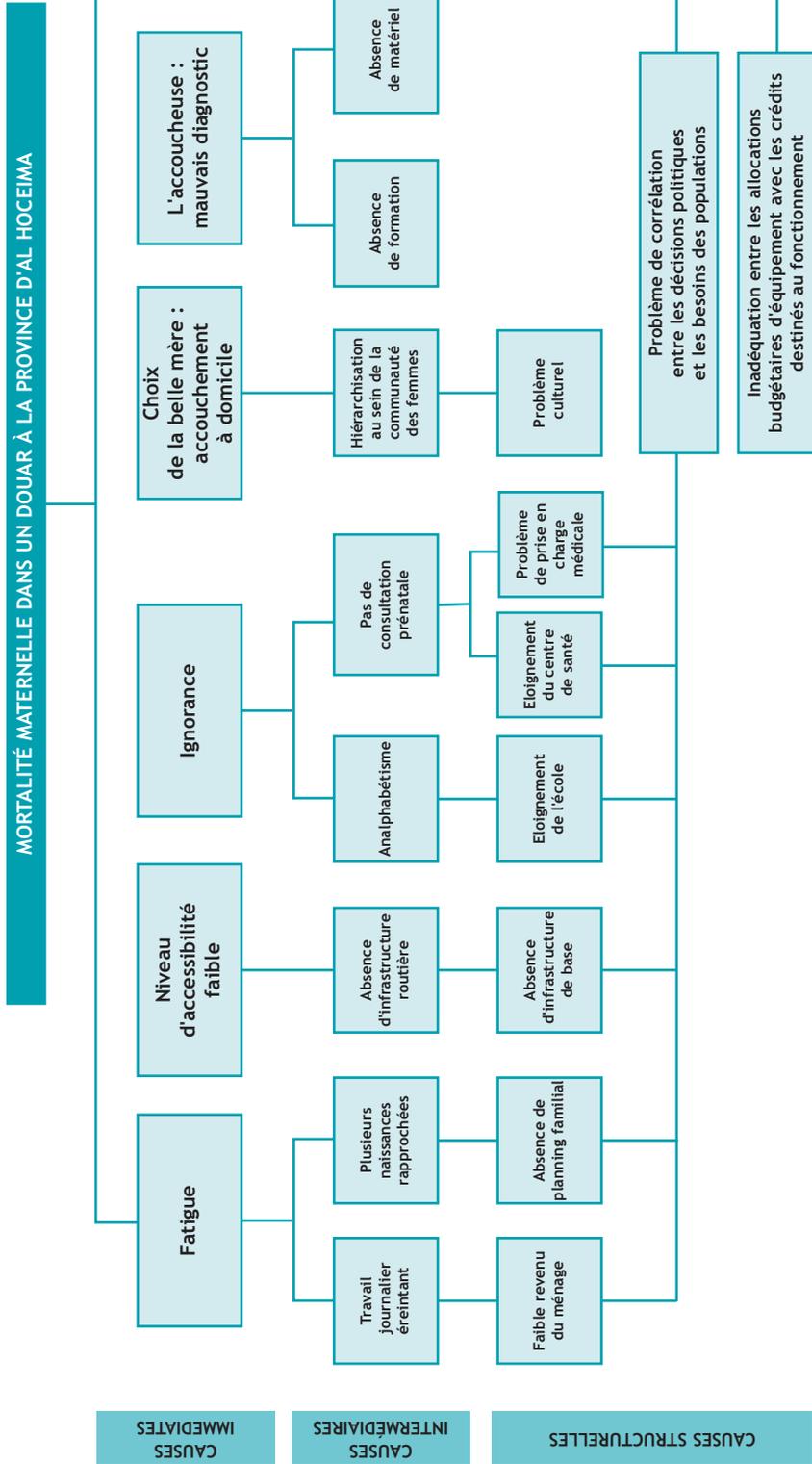
ETAPE 4 : Elaborer les causes de base et structurelles de cette mortalité

Les causes structurelles sont les suivantes :

- l'absence du planning familial dans ce douar ;
- l'ignorance des droits ;
- le faible revenu du ménage ;
- les rapports de force qui gèrent les relations entre femmes ;
- le problème culturel ;
- l'absence d'infrastructure routière ;
- l'infrastructure sanitaire de proximité quasi inexistante ;
- le mauvais ciblage des dépenses de santé ;
- l'inadéquation entre les allocations budgétaires d'équipement avec les crédits destinés au fonctionnement ;
- le problème de corrélation entre les besoins des populations et les décisions politiques.

Le schéma suivant illustre les relations de causes à effets expliquant la problématique de la mortalité maternelle.

FIGURE 3
Relations de cause pour la mortalité maternelle



Cet arbre à causes a été construit à partir des outils budget temps, DQC et MMM.

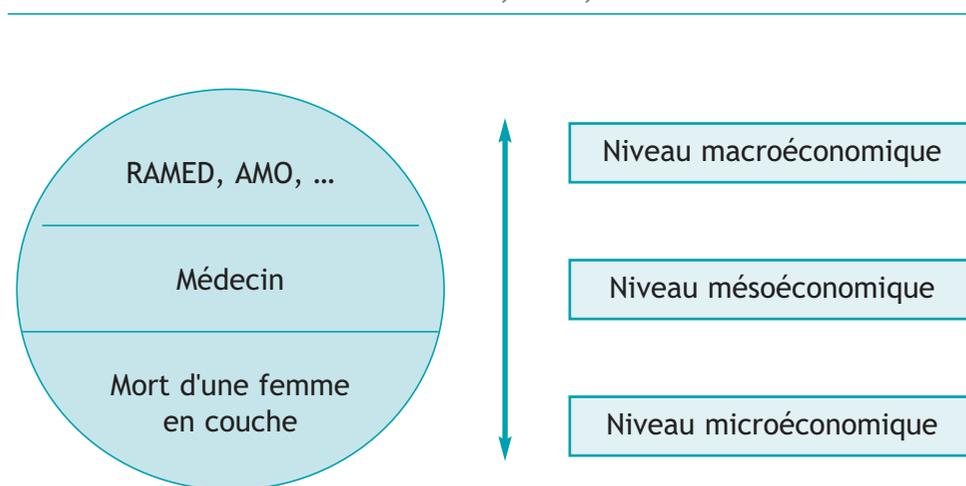
L'analyse du budget temps de cette femme montre qu'elle ne dispose d'aucun moment pour se reposer ou vaquer à des occupations plus enrichissantes. Elle travaille du petit matin au soir. Son emploi du temps rendrait difficile toute tentative de formation ou de lutte contre l'analphabétisme.

La relation liant l'outil arbre à causes d'un problème aux outils DQC et MMM invite à chaque manifestation du problème à se poser la question " pourquoi ? ".

- Pourquoi la femme est épuisée ? : Parce qu'elle a plusieurs corvées durant le journée et n'a pas espacé les naissances précédentes. [Qui fait quoi ? (Les informations de la première ligne sont celles du calendrier journalier)].
- Pourquoi ne connaît elle pas approximativement la période de son accouchement et les tâches à éviter à l'approche de son accouchement ? Parce qu'elle est analphabète, n'a pas fait de consultation prénatale et n'a pas le loisir et l'occasion d'écouter les médias.
- Pourquoi n'est elle pas partie tant qu'il était encore temps au dispensaire ou à l'hôpital? : à cause des normes culturelles qui gèrent les relations entre femmes et hommes et entre les femmes elles mêmes.
- Pourquoi perd-t-elle autant de temps en route ? Parce que les moyens de transport sont rudimentaires pour arriver chez elle puis au dispensaire.
- Pourquoi ? : Par manque de moyen et d'infrastructure routière.
- Pourquoi ? Ainsi de suite.

Afin de pouvoir répondre à ces "10 questions clés" et d'examiner les liens entre elles, il est nécessaire de dépasser le niveau microéconomique du ménage et chercher les réponses aux niveaux de la commune, de la collectivité, de la province et de la région, ainsi qu'aux niveaux national et international. Il faudra également situer les causes parmi les institutions (comme le marché et l'Etat) du niveau méso. Ensuite, il faudra situer les causes des contraintes des niveaux méso et macro, c'est à dire aux niveaux du pouvoir décisionnel, des structures économiques et sociales, de la taille économique, des potentialités physiques, écologiques et surtout des normes, des coutumes et des règles comme le montre la figure suivante.

FIGURE 4
Niveaux macro, méso, micro



L'analyse de la hiérarchie des causes d'un problème et d'un contexte précis est le cadre logique nécessaire à l'élaboration d'un programme qui permet d'ailleurs de construire un arbre à résultats.

III.4. L'outil Arbre à Résultats

L'outil "arbre à résultats" établit la chaîne de relations causes à effets pour développer la stratégie d'intervention et déterminer les objectifs, les indicateurs de résultats finaux et intermédiaires. Il permet également d'identifier les facteurs qui ne dépendent pas de l'organisation elle-même ou de l'Etat mais aussi les obstacles entravant la réalisation des résultats attendus. L'arbre à résultats est la suite logique de l'arbre à causes.

Cet outil permet aux stratégies, politiques et décisions émanant des niveaux macro et méso économiques de répondre aux besoins provenant du niveau microéconomique.

En reprenant l'exemple précité, la mortalité maternelle peut être mise en relation avec le plan d'action du Ministère de la santé établi pour la période 2005-2007 dont la devise est "la santé pour tous".

Ce département projette de consolider les acquis en matière de maternité sans risque. A cet effet, il compte poursuivre la mise à niveau des structures d'interventions obstétricales, améliorer les compétences des professionnels de la santé chargés de la prise en charge de l'accouchement et renforcer les moyens d'évacuation durant la période 2005-2007. Ce département a mis en œuvre, à partir de l'année 2005, un plan de redynamisation et de mise en œuvre de la maternité sans risque.

IV.5. L'outil Forces Motrices et Forces Résistantes

En réalité, cet outil est utilisé simultanément avec l'Arbre à Causes pour élaborer l'Arbre à Résultats. Il s'agit de reconnaître et d'identifier les courants en faveur du changement et ceux qui constituent des obstacles à la réalisation d'un objectif. L'exploitation de cet outil est illustrée par la figure 5 ci-après.

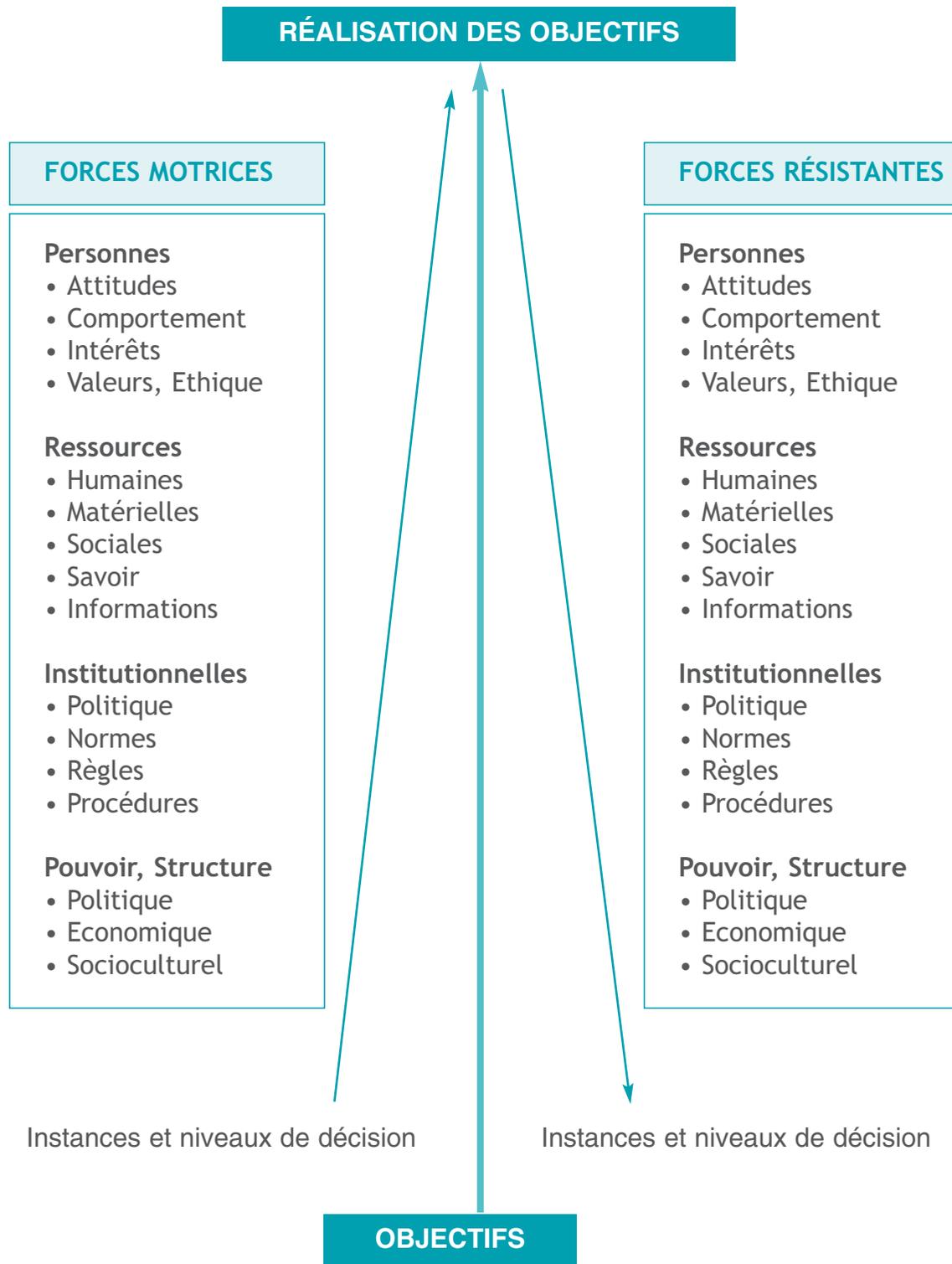
Différentes catégories de facteurs favorisent ou bloquent la réalisation d'un objectif. Il s'agit des personnes, des ressources, des aspects institutionnels –comme les normes, lois, règles et procédures– et des structures socioéconomiques sous-jacentes. L'identification et l'analyse de ces facteurs sont nécessaires à l'élaboration d'une stratégie d'intervention.

Cette stratégie consiste en premier lieu, à identifier les forces résistantes et les forces motrices à tous les niveaux en utilisant l'outil "10 questions clés", qui se préoccupe des relations de genre au niveau du ménage et de la communauté, et l'outil "arbre à causes d'un problème", qui se situe à un niveau plus global.

En deuxième lieu, la démarche consiste à prendre soin d'examiner toutes les rubriques puis de classer, par ordre d'importance, aussi bien les forces résistantes que les forces motrices.

Enfin, pour renforcer les forces positives et atténuer les forces négatives, notamment dans la stratégie du programme, il serait pertinent d'évaluer les solutions et les approches.

FIGURE 5
Forces motrices et forces résistantes



Conclusion

L'analyse de genre a pour objet de s'assurer que les projets et programmes de développement tiennent entièrement compte des rôles, des besoins et de la participation des femmes et des hommes.

Par analogie avec l'analyse marketing élaborée par les entreprises pour développer leur marché et croître, l'analyse socioéconomique genre est similaire à l'analyse stratégique marketing. Le point de départ est l'étude de l'environnement des cibles potentielles, de leur comportement de consommation, de leurs besoins et de leurs attentes. Le responsable marketing ne fixe ses stratégies (équivalent au plan pour le gouvernement), ses programmes d'action (équivalent aux programmes sectoriels ou multisectoriels) et ses budgets, qu'une fois cette analyse terminée et la cible choisie.

En fait, l'ASEG s'appuie sur les facteurs socioculturels, économiques, démographiques, politiques, institutionnels et environnementaux qui ont une influence sur le déroulement et les résultats des actions de développement. Elle examine alors, dans une perspective de genre, les interrelations existant entre ces multiples aspects ainsi que leurs impact sur les différents niveaux d'organisation de la société : macro (politiques et programmes), intermédiaire (institutions) et de terrain (communautés, ménages et individus).



En conclusion l'échec des politiques de développement fondées sur un diagnostic macroéconomique a constitué un contexte favorable à l'émergence d'une pensée bâtie sur les fondements micro-économiques et sociologiques du développement. Le nouveau paradigme "genre et développement" cherche à restructurer le courant principal de la théorie et de la pratique du développement par la prise en compte des visions, des besoins et des intérêts des femmes et des hommes dans les politiques, les priorités et les stratégies de développement. L'approche GeD ne cible pas exclusivement les femmes, mais plutôt les relations sociales, politiques et économiques ainsi que les structures et les processus qui créent, renforcent et alimentent l'inégalité, d'une part, et donnent lieu, d'autre part, à des résultats différents pour les femmes et pour les hommes.

L'analyse socioéconomique genre ne se préoccupe pas uniquement de la question des femmes. Elle tend également à déceler les conditions de développement différenciées par sexe et autres variables, au regard des besoins, des opportunités et des obstacles.

Aujourd'hui, la prise en compte du genre est reconnue comme une condition d'efficacité et d'équité des politiques économiques et sociales dans la mesure où elle permet de redéfinir les priorités et d'allouer des ressources pertinentes qui répondent aux besoins de toutes les sections de la population, en prenant en compte de façon explicite la position désavantagée des femmes.

Cette nouvelle approche s'insère dans la mouvance de la réforme de l'Etat, en particulier l'évolution des politiques d'ajustement structurel (PAS) vers les réformes budgétaires axées sur les résultats qui participent avec la volonté des pouvoirs publics à l'amélioration de l'efficacité et de l'impact de la dépense publique.

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'**élaboration**
du **budget**

Analyse genre du budget

- Présentation, finalité et champs d'application
- Définition, domaines et outils d'analyse genre
- Quelques initiatives genre du budget

Manuel

Le Royaume du Maroc est entré dans une phase de réforme budgétaire orientée vers les résultats. Conforme aux normes de reddition des comptes, cette réforme se fonde sur la programmation budgétaire pluriannuelle, la globalisation des crédits, la contractualisation, le partenariat et la réforme du contrôle. Cette modernisation du fonctionnement du secteur public, couplée à la réforme administrative en cours et à la déconcentration, est de nature à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action gouvernementale et administrative.

Dans ce contexte, en quoi l'analyse genre du budget pourrait-elle aussi contribuer à cette amélioration ?

En premier lieu, la budgétisation orientée sur le citoyen qu'il soit homme ou femme, ne peut être un exercice abstrait et neutre.

En deuxième lieu, les personnes ne peuvent être prises en considération de façon isolée.

Dans un troisième temps, ce que les femmes et hommes, les filles et les garçons peuvent accomplir dans leur vie dépend de leur situation.

Finalement les politiques du gouvernement, y compris les politiques budgétaires, influencent cette situation de fait ou bien visent délibérément à la modifier.

La problématique d'une analyse genre du budget peut être schématisée par la question suivante : les intérêts et les besoins différenciés des femmes et des hommes sont-ils pris en compte ?

Aussi, un budget genre aura le mérite de reconnaître les différents besoins, privilèges, droits et obligations des hommes et des femmes dans la société. Il devra reconnaître ainsi la contribution différenciée des hommes et des femmes à la production de biens et services, la distribution des ressources et la mobilisation du facteur travail.

C'est un instrument d'analyse qui ventile le budget du gouvernement et ses effets, en prenant en compte les femmes pauvres.

Ainsi la prise en compte de la perspective "genre" dans le cadre du budget de l'Etat découle d'une double perspective, à savoir : assurer l'efficacité des politiques publiques et garantir l'équité de genre.

Cette approche tient compte des préoccupations et des intérêts différenciés des femmes et des hommes de l'étape de la préparation du plan de développement économique et social à celle de l'exécution de la loi de Finances puis de l'évaluation des politiques publiques. L'analyse genre sera alors intégrée tout au long du processus de programmation et d'exécution des budgets sectoriels.

Cette partie intitulée "analyse genre du budget" est composée de trois chapitres.

Le premier se propose de présenter la genèse de l'analyse genre du budget, son champ d'application et sa finalité.

Le deuxième chapitre présente l'analyse genre du budget, ses domaines d'analyse ainsi que ses outils.

Le troisième chapitre est consacré à la présentation de quelques initiatives genre du budget et plus particulièrement celle de la France.

Présentation, finalité et champs d'application

Ce chapitre traite de l'articulation entre l'évolution des politiques macroéconomiques notamment le passage des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) aux réformes budgétaires axées sur les résultats. Il présente également l'évolution des cadres d'analyse genre et des politiques d'intégration de cette dimension, plus particulièrement au niveau des instruments de politique économique tels que le budget.

I. Evolution des politiques macroéconomiques

I.1. Contexte Historique

L'approche genre dans la politique macroéconomique a été préconisée dès les années 80 en substitution aux mesures visant les volets spécifiquement destinés aux femmes exclusivement au niveau microéconomique.

L'analyse genre des politiques économiques a connu un début de mise en œuvre comme alternative aux conséquences sociales néfastes que le processus d'ajustement structurel a généré interpellant ainsi, le champ macroéconomique et prônant de nouvelles générations de réformes. Les impacts négatifs des politiques d'ajustement sur le tissu social et économique et notamment sur la situation des femmes et des enfants ont été tels qu'ils ont fait l'objet de vives revendications et contestations de la part des mouvements et ONG féminines.

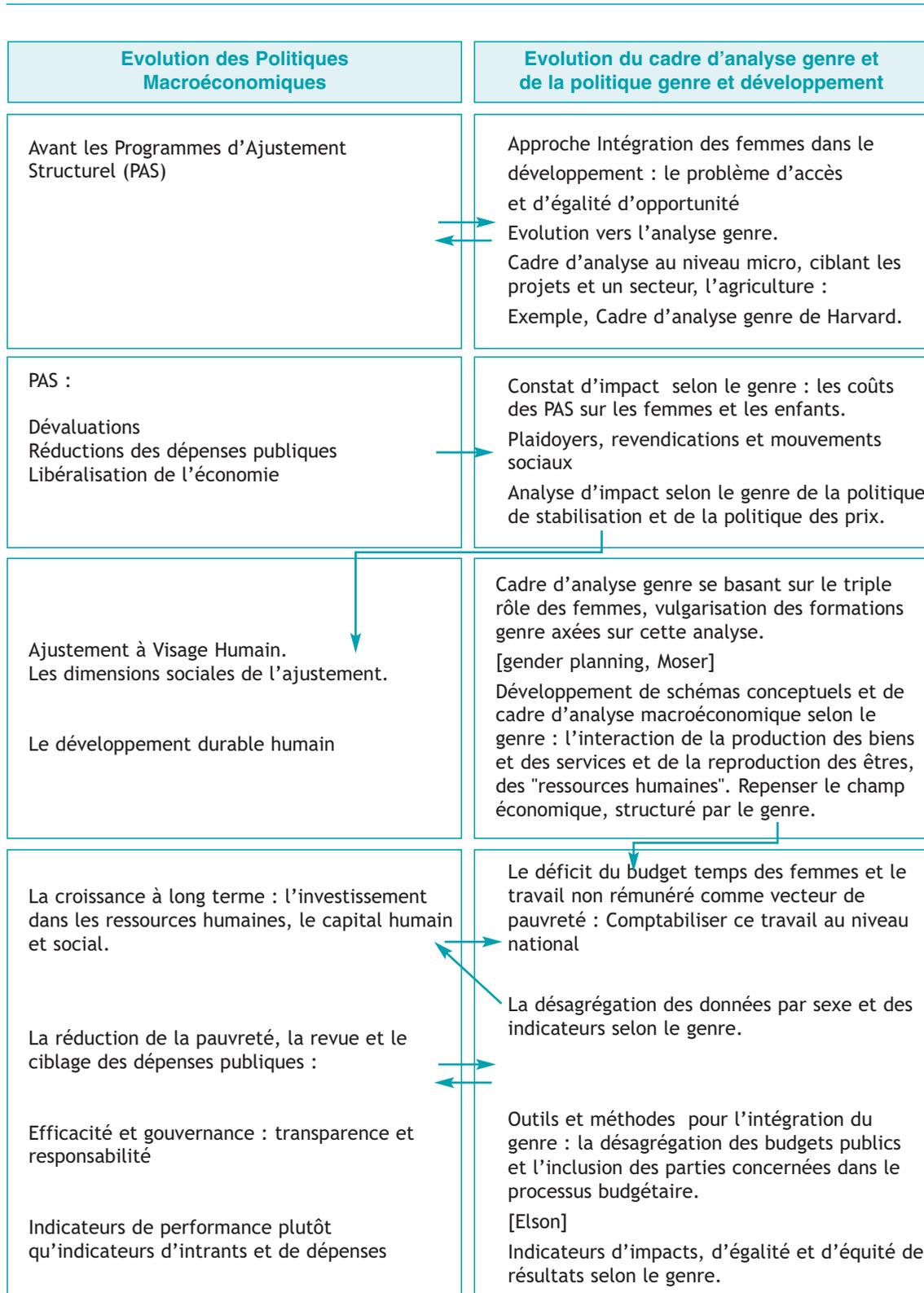
Afin d'atteindre les grands équilibres macroéconomiques, une série de politiques a été mise en œuvre notamment en matière de politique de taux de change caractérisée le plus souvent par des dévaluations successives. Cette politique économique vise à rendre plus concurrentielles les exportations d'un pays impliquant une augmentation de l'offre et stimulant ainsi la croissance. D'un côté, le prix plus élevé des importations diminuerait la demande et corrigerait la balance commerciale, de l'autre côté, la réduction des dépenses publiques devrait équilibrer le budget de l'Etat et permettre une meilleure allocation des ressources vers le secteur privé et encourager par conséquent la croissance.

Toutefois, il a souvent été constaté que l'offre n'augmente pas considérablement et que la réduction des dépenses publiques entraîne une régression du statut nutritionnel, de santé, d'éducation mais aussi de la capacité à produire, faute de disponibilité d'intrants.

Aussi importe-t-il de noter l'impact différencié des politiques d'ajustement structurel sur les femmes et sur les hommes.

La nécessité d'un ajustement à visage humain a imposé une réforme des politiques macroéconomiques. Les analyses genre ont alors ciblé les politiques macroéconomiques et surtout leurs impacts, en étendant le champ d'analyse économique aux activités non comptabilisées surtout celles des femmes et des enfants, notamment les petites filles. Ces analyses remettent en question l'efficacité et la justesse des politiques d'ajustement structurel qui se basaient, essentiellement, sur une restructuration de l'économie par des instruments de marché et par des outils classiques de la politique fiscale et monétaire.

FIGURE 6
Evolution des politiques macroéconomiques
et les politiques d'intégration de la dimension genre



Quant au cadre d'analyse genre, il étend l'analyse des impacts d'une réduction des dépenses publiques sur l'économie dite reproductive ou des soins (care economy). Les femmes ne sont pas seulement utilisatrices, elles sont également prestataires de service et dispensatrices de soins. La réduction des dépenses publiques ne diminue pas les coûts mais augmente l'efficacité à travers le transfert de ces coûts –cachés et non comptabilisés– à un autre secteur alternatif, celui du travail non rémunéré, invisible et non comptabilisé attribuées aux femmes, dans l'économie précitée.

Le secteur public offre des services qui peuvent compléter et se substituer aux services fournis par les femmes dans un secteur d'auto -approvisionnement non rémunéré tel que l'eau, le transport, l'énergie, l'éducation et la santé. Quand ces services publics sont réduits, ils génèrent une augmentation du travail non rémunéré des femmes. L'alourdissement de leurs tâches, en temps et en énergie, entraîne un coût d'opportunité aux dépens de leur possibilité de production et d'activités génératrices de revenus et de mieux-être.

Le figure 6 retrace l'évolution des politiques macroéconomiques et les politiques d'intégration de la dimension genre.

1.2. L'infléchissement des politiques macroéconomiques

De nouvelles générations de réforme macroéconomique sont repensées pour réajuster les effets des PAS, notamment en reconnaissant la complémentarité entre l'Etat et le marché après avoir voulu substituer, autant que possible, le marché à l'Etat.

L'étude des impacts des politiques d'ajustement structurel s'oriente plus progressivement vers un cadre d'analyse genre qui intègre les dimensions économiques et sociales du développement.

Au lieu du schéma classique de la structure économique, les analystes genre de l'économie tentent de développer des modèles plus complexes, structurés par le genre, qui tiennent explicitement compte du fait que les relations économiques s'inscrivent dans un ensemble de relations sociales et culturelles, à l'instar de l'Outil Micro-Méso-Macro explicité au niveau de la première partie de ce manuel.

Toutefois, ce modèle reste conceptuel et analytique et se développe marginalement dans les milieux économiques. L'inadéquation des modèles macroéconomiques et les réalités économiques n'avaient jusqu'alors pas encore suscité une remise en question en profondeur par l'ensemble de la profession.

Cependant, certains éléments sont progressivement intégrés dans l'analyse et sa mise en application par les institutions de Bretton Woods. Les ponts entre l'évolution des politiques macroéconomiques et l'intégration de l'approche genre se construisent petit à petit, et se situent dans le droit fil d'une approche genre axée sur les considérations d'efficacité socioéconomique. La prise en compte du genre, en tant que levier de développement, devient désormais le noyau autour duquel s'articulent le discours et les initiatives prônées par ces institutions.

Si le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques est une condition nécessaire à la croissance et au développement, cela ne doit pas occulter l'équilibre entre la production et la reproduction sociale et doit éviter d'intensifier les inégalités entre les hommes et les femmes. C'est là, le défi que lance la problématique de budgétisation intégrant la dimension genre.

La Conférence de Beijing de 1995 a mis en exergue le décalage entre les engagements pris par les Etats dans les Conférences précédentes en faveur de l'égalité entre les sexes afin de corriger la situation désavantageuse dont souffrent les femmes et les filles notamment, et leur financement effectif, autrement dit leur traduction chiffrée en termes d'affectations budgétaires.

Dans ce cadre, le budget est l'instrument à travers lequel les politiques et programmes sont traduits en terme d'allocation de ressources.

II. Les initiatives genre et budget

II.1. Les premières initiatives genre du budget

"Les premières GBI (anglais Gender Budget Initiative) furent inspirées de "l'Initiative budgétaire des femmes" menée par le gouvernement australien au cours des années 80. D'autres initiatives se sont nourries de l'expérience du Budget des femmes sud-africaines (South African Women's Budget) et du Budget "genre et développement" (Gender and Development, GAD) philippin. Cependant, la plupart des initiatives budgétaires ont développé leurs propres méthodologies et élaboré des outils et des stratégies spécifiques en tirant les enseignements des expériences initiées précédemment. Elles ont parfois bénéficié d'ouvertures intéressantes dans le cadre de réformes politiques d'envergure.

En effet, chaque initiative budgétaire doit être envisagée comme un processus indépendant, tenant compte des dynamiques, du contexte et des caractéristiques propres à chaque pays. En Écosse, par exemple, elle est étroitement liée à l'actuelle dévolution du pouvoir au gouvernement écossais. Au Rwanda, par contre, elle est indissociable du processus de reconstruction après le génocide et de la question de la décentralisation. Tandis qu'au Pérou, elle intervient surtout au niveau municipal.

La plupart des initiatives n'ont pas dépassé le stade de l'analyse, à l'évaluation de l'impact et l'incidence des budgets sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons. Leur ultime objectif est néanmoins de faire admettre la dimension genre dans les critères retenus pour la programmation, la formulation du budget et sa mise en œuvre⁽²²⁾.

Ces initiatives visent à rendre plus transparentes les mesures budgétaires prises au regard des engagements de Beijing qui consacrent l'intégration de la dimension genre (mainstreaming) en tant que stratégie visant l'égalité et l'équité entre les sexes et le développement de manière générale.

Ces mesures se présentent sous forme d'une intégration systématique de l'analyse genre dans toutes les politiques, les programmes et les budgets. Elles prennent également la forme de mesures d'actions positives spécifiquement destinées aux femmes en vue de corriger les distorsions et les inégalités genre.

Dans le même sens, les premiers cadres d'analyse genre du budget -celui de l'Australie à titre d'exemple- visaient surtout à ventiler les dépenses publiques en trois catégories⁽²³⁾ :

- Les dépenses ciblant des groupes précis de femmes et d'hommes à différents stades du cycle de vie afin de répondre à leurs besoins spécifiques (programmes de santé maternelle par exemple) ;
- Les dépenses ciblant la promotion de l'égalité des chances entre les différentes catégories de la population. Il s'agit de l'ensemble des affectations budgétaires destinées au financement des actions dites positives en faveur des groupes sociaux défavorisés visant à promouvoir l'égalité de genres.

⁽²²⁾ Genre et budgets : un instrument au service de l'équité, HELENA HOFBAUER BALMORI, Fundar des Initiatives Budgétaires pour l'Équité entre les Sexes.

⁽²³⁾ Décomposition des dépenses selon le cadre défini par l'économiste australienne de Rhonda SHARP, in D. Budlender, R. Sharp et K. Allen, "How to do gender sensitive budget analysis" (Australian Agency for International Development et Secrétariat du Commonwealth) 1998.

- Les dépenses dites générales qui *a priori* ne sont pas orientées vers la satisfaction des besoins d'un groupe spécifique, mais qui peuvent avoir des impacts différenciés sur les catégories sociales. Ces dépenses constituent une grande part des budgets sectoriels et nécessitent une analyse approfondie selon l'optique genre pour en déterminer l'impact sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons.

Comme le démontre le schéma de l'évolution historique précédent, ces préoccupations et initiatives ont bénéficié d'un contexte particulier: la période où la remise en question des PAS conduit, dans l'arène des politiques macroéconomiques, à lier la réduction de la dette des pays fortement endettés à la réduction de la pauvreté, à articuler plus étroitement et de manière plus cohérente, politiques, plans et budgets, et enfin à procéder à une meilleure gestion des ressources publiques. L'évolution plus récente sera développée dans la dernière partie de ce manuel qui traite des perspectives budgétaires offrant des points d'ancrage plus solides et plus significatifs pour l'intégration de l'approche genre.

Il importe de signaler qu'à ce stade de l'évolution des politiques macroéconomiques, ces mouvements genre et budget d'une part, et budgétisation axée sur les résultats de développement d'autre part, évoluent de façon plutôt parallèle.

II.2. Le contexte actuel

Actuellement, certains pays du Commonwealth conduisent des essais pilotes d'intégration de la perspective genre au sein du ministère en charge du budget, de telle sorte qu'un rapport des dépenses intégrant la perspective genre soit soumis aux autorités nationales en même temps que le budget. Un tel rapport impliquerait que le ministère rende compte de la part des dépenses qui est dévolue à des objectifs d'égalité de genre. Il doit en principe indiquer les services publics qui ont été identifiés comme susceptibles de concourir à la diminution des charges qui pèsent sur les femmes. Aussi, doit-il rendre compte de la part des dépenses affectées à un ministère ou à une administration en charge des relations de genre et présenter un bilan des transferts prioritaires de revenu, de l'emploi dans le secteur public et de certains secteurs spécifiques. Ce rapport permet l'analyse des dépenses et des recettes publiques dans la perspective d'évaluer leurs impacts sur les femmes et les hommes à toutes les étapes de leur vie (filles/garçons, adolescentes/adolescents...) et de procéder à des réajustements stratégiques de façon à améliorer l'équité, l'efficacité et la cohérence des politiques publiques à travers une meilleure allocation des ressources budgétaires et une adaptation de la fiscalité.

Dans le cas illustratif de la mortalité maternelle suscitée⁽²⁴⁾, les services publics en question seraient les départements en charge de la santé, de l'équipement et de l'éducation. Il serait utile d'évaluer l'impact de l'allocation des ressources budgétaires sur les populations et de procéder à des allocations plus rationnelles des ressources en tenant compte de la dimension genre.

Ces ministères devraient redoubler d'efforts pour généraliser la couverture médicale, développer l'infrastructure sanitaire, rapprocher les structures de santé des populations pauvres, lutter contre l'analphabétisme, développer l'infrastructure routière et mettre en place les moyens de transport adéquats.

⁽²⁴⁾ Voir la section III.3 du deuxième chapitre de la première partie du manuel

III. Objectifs de l'intégration de l'approche genre dans la gestion budgétaire

Le système de gestion des ressources sert de cadre aux activités de budgétisation et de gestion de l'administration publique. Une gestion efficace des ressources doit répondre à trois objectifs essentiels⁽²⁵⁾, à savoir :

- Instaurer un équilibre budgétaire global et le préserver ;
- Affecter les ressources en respectant les priorités du gouvernement ;
- Promouvoir l'utilisation efficace des ressources budgétaires affectées à l'exécution des programmes et des services et encourager l'efficacité technique.

Les mesures de stabilisation par le biais de la compression des dépenses publiques n'ont pas réduit les coûts. Elles les ont plutôt reportés vers un autre secteur invisible non pris en compte dans l'analyse et la gestion économique : le secteur de la reproduction des ressources humaines dans le ménage. Ces coûts sont à l'origine du plaidoyer pour une approche genre du budget.

Ce qui est remis en question n'est pas le souci des équilibres macro-économiques mais les stratégies mises en œuvre, avec le souci d'intégrer l'optique genre, c'est-à-dire l'interaction entre les niveaux micro, méso et macroéconomiques.

Il est important d'analyser, selon une optique genre, l'impact des recettes et des dépenses publiques non seulement sur l'équilibre macro-économique mais également sur le développement économique et social, la pauvreté et l'égalité.

Conclusion

Plus que tout autre instrument, le budget national ou local reflète les priorités sociales et économiques d'un gouvernement. C'est à travers les budgets que les politiques et programmes sont traduits en termes d'allocation de ressources.

L'intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget est donc essentielle pour une allocation équitable, pertinente et efficace des ressources. Le chapitre suivant présente les principaux enjeux et outils de la budgétisation sensible au genre.

⁽²⁵⁾ Campos, E et Pradhan, S (1996) Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes : Binding Governments to Fiscal Performance, Policy Research Working Paper 1646, Banque Mondiale, Washington D.C

Définition, domaines et outils d'analyse genre du budget

La formulation d'un budget à l'aide des outils économiques classiques peut sembler neutre en termes de genre. En effet, il n'y est pas fait référence aux différents droits, responsabilités et capacités des femmes et des hommes dans la société. Néanmoins, les allocations budgétaires reproduisent des partis pris et génèrent des disparités de genre à travers toute une société.

Examiner les budgets en prenant en compte la dimension genre permet d'identifier les insuffisances et les décalages entre l'accès aux ressources publiques et leur allocation.

L'objectif de l'analyse genre des budgets est de redéfinir les priorités et d'allouer des ressources appropriées qui répondent aux besoins de tous les segments de la population, en prenant en compte de façon explicite la position défavorable des femmes. Dans ce sens, les budgets sensibles au genre permettent de promouvoir l'équité et l'efficacité.

Ce chapitre présente l'analyse genre à travers l'ébauche de sa définition, la présentation de ses principes et de son utilité ainsi que les domaines d'analyse genre des recettes publiques. Il se propose également d'étayer les outils d'analyse genre de la dépense publique à travers l'intégration de cette nouvelle dimension aux différentes étapes du processus budgétaire.

I. Définition et principes de l'analyse genre du budget

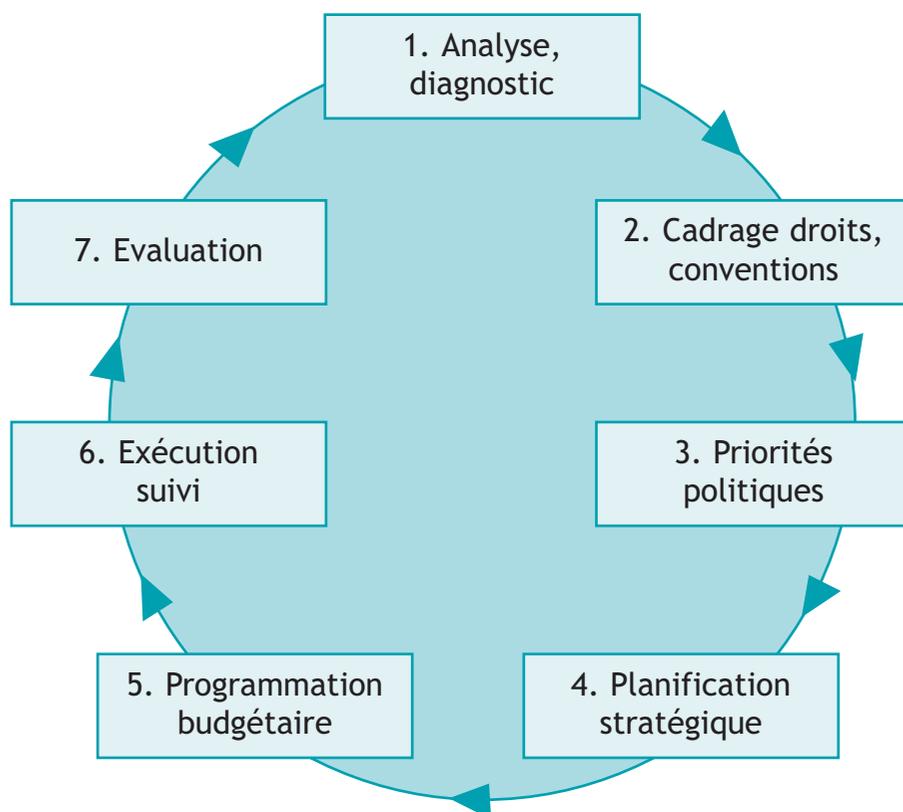
L'analyse genre du budget consiste en une vision globale qui permet d'analyser l'impact du budget sur les différentes catégories de la population. La "gendérisation" du budget est l'intégration de l'analyse genre dans tout le processus de programmation et d'exécution budgétaire.

Encadré 3 : Les principes de l'analyse genre du budget

- Commencer par le vécu des populations en l'occurrence la mortalité maternelle précitée dans la première partie de ce document puis identifier et analyser la situation de la femme en question.
- A partir de cette analyse et de ces constatations, choisir les priorités politiques autrement dit la réduction du taux de mortalité maternelle et l'accroissement du nombre des accouchements en milieu surveillé et décider d'impliquer les populations dans cette prise de décision.
- Décider des résultats à atteindre par rapport aux moyens et ressources disponibles et susceptibles d'être mobilisés dans un horizon précis et déterminer les actions à entreprendre pour atteindre ces résultats en l'occurrence la généralisation de la couverture médicale, le rapprochement des structures de santé des populations rurales et le développement de l'infrastructure de base.
- S'assurer de l'efficacité des moyens et de l'efficacité des choix ; ceux-ci doivent tenir compte des besoins des populations et être équitables.

La budgétisation sensible au genre est un processus structuré en plusieurs étapes interreliées. Le schéma suivant illustre les étapes du processus d'une budgétisation sensible au genre.

FIGURE 7
Processus de budgétisation sensible au genre



L'interrelation entre les étapes d'une budgétisation sensible au genre est tout d'abord apparente au niveau du diagnostic de la situation relatif à l'année "t " qui constitue une évaluation de l'année "t-1".

Par ailleurs, les priorités politiques doivent être cohérentes avec le cadrage et les conventions internationales et pertinentes vis-à-vis de l'analyse de la situation. Autrement dit, lesdites priorités politiques doivent permettre de combler le gap séparant le diagnostic de la situation dudit cadrage.

Une analyse genre du budget permet également d'analyser la traduction budgétaire des priorités politiques et d'en connaître l'impact sur la population.

Encadré 4 : Les budgets sensibles au Genre

- Ne sont pas des budgets séparés pour les hommes et pour les femmes.
- Examinent la dimension genre à tous les niveaux budgétaires nationaux et locaux tant du point de vue des recettes que des dépenses.
- Font la promotion d'un engagement et d'une participation active des femmes en tant qu'acteurs.
- Suivent et évaluent les revenus et les dépenses du gouvernement à partir d'une perspective genre.
- Encouragent une utilisation plus efficace des ressources pour réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes et le développement humain.
- Privilégient la redéfinition des priorités à l'augmentation générale des dépenses du gouvernement.
- Mettent plutôt l'accent sur une réorientation des programmes au sein des secteurs, que sur des modifications des sommes totales allouées à des secteurs en particulier.

Encadré 5 : Les bénéfices d'une analyse genre des budgets pour les gouvernements

- Une analyse genre du budget constitue un des moyens pour les gouvernements de tenir leurs engagements, de mettre en œuvre les recommandations et les plans d'action imprégnés de la dimension genre, issus des conférences internationales, et d'assurer une cohérence entre la politique nationale de promotion de la femme et l'allocation des crédits ;
- En tant qu'instrument de reporting, un rapport d'analyse genre du budget permet de déceler les progrès en matière d'engagement du gouvernement dans la réalisation de l'équité de genre, en portant l'attention sur les produits, les effets et sur l'impact des dépenses gouvernementales ;
- Les budgets genre évitent à la nation des pertes potentielles liées à l'absence de prise en compte de la dimension genre dans les dépenses et les revenus publics ;
- Ils donnent au gouvernement l'opportunité de poursuivre des objectifs de développement plus équilibrés et durables ;
- Ils peuvent être instrumentalisés pour la responsabilisation et la réalisation effective des politiques.

II. Les domaines d'analyse genre des recettes

II.1. L'analyse genre des recettes publiques : une analyse peu développée

Bien que stratégique, l'analyse des ressources publiques selon l'optique genre reste, de par le monde, peu développée notamment en raison de la difficulté des systèmes d'information notamment fiscaux, à fournir de façon exhaustive des données relatives aux contribuables, individualisées et ventilées par sexe pour l'ensemble des impôts et taxes institués au niveau d'un pays.

II.2. Outils nécessaires à l'analyse genre des recettes publiques

Pour effectuer une analyse par sexe des recettes, il importe de prendre en compte l'économie des soins non rémunérés ainsi que le pouvoir de décision au sein des ménages selon le sexe.

► *L'économie des soins non rémunérés*

Tout d'abord, le montant des recettes a une implication non neutre sur les femmes. Les dépenses publiques, vu leur dépendance vis-à-vis du montant des recettes, ont un impact plus significatif sur les femmes compte tenu de la prépondérance de leurs tâches notamment, dans l'économie des soins et autres tâches domestiques, qui de surcroît freinent leur participation dans l'activité économique rémunérée et donc imposable. Ainsi, lorsque les pouvoirs publics décident par mesure d'économie de réduire les crédits alloués au fonctionnement des dispensaires, ce sont les femmes et les enfants qui en pâtissent le plus.

Dans le même sens, la diminution du nombre de lits dans les hôpitaux implique davantage de responsabilité incombant aux femmes en tant que principales dispensatrices de soins non rémunérés. Cette situation limite d'autant plus leur capacité à générer des revenus.

Les responsabilités des femmes, en tant que dispensatrices de soins, limitent leur accès au travail rémunéré et freine la progression de leur parcours professionnel et l'amélioration du niveau de leur salaire. Elles réduisent également leur productivité au travail.

► *Le pouvoir de décision dans le ménage selon les sexes*

Plusieurs études effectuées dans différents pays montrent que les femmes consacrent une part plus importante de leur revenu à l'achat de denrées de base ou de services tels que l'éducation et la santé ainsi qu'au bien-être de leurs enfants contribuant ainsi à l'augmentation des ressources publiques par le biais de la fiscalité.

L'augmentation des impôts relatifs à ces biens ou services affectent doublement cette communauté. D'un côté, l'emploi du temps de ces femmes s'en trouve modifié : elles sont obligées de rester à la maison avec leurs enfants plutôt que de les confier à une garderie. D'un autre côté, elles sont contraintes à acheter des denrées de substitution moins chères bien que moins nutritives, ou de consacrer plus de temps à la préparation des repas plutôt que de charger une autre personne de cette tâche contre une rémunération. Les schémas de consommation s'en trouve alors modifiés.

Au Royaume Uni, le gouvernement a reconnu que l'octroi des crédits d'impôt pour les enfants au salarié principal d'une famille pauvre ne garantissait pas l'affectation de ces crédits aux enfants. Cette mauvaise allocation des crédits obligeaient les femmes à garder les enfants à la maison et réduisait, par la même, leur demande d'emploi. C'est pourquoi, ces crédits d'impôt ont finalement été destinés au principal dispensateur de soins dans la famille.

Les politiques de restriction budgétaire ont des impacts différenciés sur les différentes catégories de femmes, d'hommes, de filles et de garçons. Ainsi, lorsque les frais d'inscription pour tous les enfants (et/ou pour les fournitures scolaires), deviennent excessifs pour le ménage, l'obligation d'abandonner l'école porte sur les filles. Par ailleurs, lorsque les femmes ne peuvent s'offrir l'eau courante ou l'électricité et qu'elles sont obligées d'effectuer de longues corvées d'eau et de bois, la charge de leur travail augmente. Les dépenses publiques en infrastructures économiques et sociales sont en faveur d'une augmentation de la productivité de ces mêmes tâches productives et domestiques.

III. Outil d'analyse genre du budget

La plupart des outils d'analyse genre du budget concernent le volet des dépenses publiques.

Ces outils d'analyse genre du budget, développés par le Professeur Diane Elson pour le Commonwealth Secretariat, ont été largement disséminés à travers des formations à ce sujet. Ils ciblent les objectifs précités qui couvrent les différentes étapes du processus budgétaire :

1. Le cadre de la politique macroéconomique à moyen terme sensible au genre ;
2. L'analyse genre de la politique gouvernementale ;
3. Le rapport genre du budget ;
4. L'analyse genre de l'incidence des dépenses publiques ;
5. L'évaluation genre des bénéficiaires des prestations de service public ;
6. L'examen genre de l'impact du budget sur l'utilisation du temps.

Le tableau ci-après établit la correspondance entre les niveaux de résultats visés par les objectifs de gestion des dépenses publiques et les clés d'entrée de l'analyse genre.

TABLEAU 2
Correspondance entre les niveaux de résultats visés par les objectifs de gestion des dépenses publiques et les clés d'entrée de l'analyse genre

Niveaux de résultats visés par les objectifs de gestion des dépenses publiques	Clés d'entrée de l'analyse genre Outils pour l'analyse du budget selon le genre
Niveau 1 (Macro) : Discipline fiscale globale (Cadrage macroéconomique)	Le Cadre de politique économique à moyen terme sensible au genre
Niveau 2 (Méso) : Allocation des ressources en fonction des priorités stratégiques : (Détermination des enveloppes sectorielles et intra-sectorielles, commissions budgétaires)	L'analyse genre de la politique gouvernementale
	L'examen genre de l'impact du budget sur l'utilisation du temps
	L'analyse genre du système fiscal
(Présentation et adoption du budget)	Le rapport genre du budget
Niveau 3 (Micro) : Utilisation efficace et efficiente des ressources allouées	L'analyse genre de l'incidence des dépenses publiques
(Phase d'exécution et de suivi)	L'évaluation genre par les bénéficiaires des prestations du service public

III.1. Cadre de politique macroéconomique à moyen terme sensible au genre

Cet outil vise le niveau 1 de résultats en terme de discipline budgétaire, à savoir le cadrage macro-économique à moyen terme. Il intègre les rôles variés des femmes et des hommes dans l'activité économique, notamment l'économie des soins et le travail non rémunéré. Il porte sur la ventilation des données par sexe et leur utilisation dans la modélisation macro-économique, leur intégration dans les matrices de comptabilité sociale⁽²⁶⁾ [MCS] et éventuellement dans les modèles d'équilibre général calculable.

L'élaboration du cadre de travail de la politique économique à moyen terme sensible au genre peut se faire à travers l'analyse genre des institutions agissant dans le champ économique et surtout macroéconomique notamment :

- La détermination du degré de prise en compte du principe de l'égalité de genre dans le processus décisionnel concernant la politique macroéconomique ;
- L'identification de la composante genre dans les organisations et les forums où ces politiques sont examinées ;
- La mesure du niveau de prise en compte du genre dans la culture organisationnelle des principaux secteurs de l'économie en termes notamment d'indicateurs, de mesures de l'utilisation du temps et de sélection des indicateurs de performances.

III.2. Analyse genre de la politique gouvernementale

Cet outil se penche sur les options politiques qui sous-tendent les allocations budgétaires globales et sectorielles (niveau 2 de résultats du processus budgétaire), non seulement sur les questions d'équité mais également d'efficacité. Cette dernière problématique s'intéresse aux dysfonctionnements du marché (monopoles...), en l'occurrence celui des ressources et services fournis dans l'économie des soins non-marchande et son interaction avec l'économie marchande.

L'analyse genre de la politique gouvernementale nécessite la mise en place d'un audit évaluant, du point de vue du genre, les politiques sectorielles et les allocations prévisionnelles y afférentes avant même leur inscription au budget de l'Etat, et ce au niveau de chaque département ministériel.

Cet audit doit être mis en place dans un contexte transparent fondé sur la concertation et la participation de l'ensemble des parties prenantes. Les rapports d'évaluation doivent figurer dans les textes portant sur les politiques et les programmes gouvernementaux.

La mise en œuvre de l'analyse genre de la politique gouvernementale revient à répondre à la question suivante :

"Dans quelle mesure les politiques publiques et les ressources allouées pour leur mise en œuvre sont-elles orientées vers la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes ou leur aggravation ou est-ce que ces questions sont totalement ignorées ?"

III.3. Rapport genre du budget ou déclaration du budget sensible au genre

Document intégré ou annexé au projet de Loi de finances, le rapport genre du budget vise, dans un souci de transparence, à identifier les crédits alloués dans le cadre du budget de l'Etat aux programmes et actions concourant à la réduction des inégalités entre les hommes, les femmes, les filles et les garçons, ainsi que la promotion de l'égalité des chances, l'équité et l'efficacité selon le genre.

⁽²⁶⁾ La matrice de comptabilité sociale est une matrice de comptabilité incorporant la dimension genre et le travail non rémunéré des hommes et des femmes

Ce rapport identifie, entre autres, les catégories de dépenses publiques suivantes :

- les dépenses pour la mise en œuvre de programmes spécifiques visant à réduire les inégalités dont souffrent des groupes précis d'hommes, de femmes, de filles et de garçons (éducation non formelle, soutien aux coopératives féminines...);
- les dépenses dédiées aux catégories défavorisées dans les services publics ;
- les dépenses consacrées à la mise en place de mécanismes ou d'instances dédiés à la question de la femme ou de l'enfance ;
- les dépenses visant à assurer la parité hommes/femmes au niveau de la fonction publique en terme d'effectif, d'accès aux postes de responsabilité et de revenu salarial.

III.4. Calcul et analyse de l'incidence genre des dépenses publiques

Il s'agit d'un instrument quantitatif et opérationnel d'évaluation de l'impact des dépenses publiques sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons à travers la mesure d'une part, du coût unitaire d'une prestation fournie par un service public (l'éducation, la santé, les transports, l'habitat...) et d'autre part, du niveau d'utilisation de cette prestation par les différents groupes de population. Il correspond au niveau microéconomique du processus budgétaire.

Ce type d'outil peut être élaboré par les concepteurs du budget et des programmes de services publics mais également par les organismes statistiques.

Dans le cas précis du Maroc, une étude consacrée à l'incidence des dépenses publiques de santé sur les femmes et les hommes, par niveaux de revenus et par région a été réalisée⁽²⁷⁾. Elle démontre que les femmes représentent la catégorie de la population marocaine qui bénéficie le moins des dépenses publiques de santé.

III.5. Evaluation selon le genre des bénéficiaires des prestations de service public

Cette évaluation du niveau 3 du processus budgétaire relative à l'utilisation des ressources allouées se propose de faire une évaluation du nombre de bénéficiaires des différents services publics ainsi que de leur niveau de satisfaction de ces mêmes services.

L'élaboration de cette analyse nécessite le recours à des méthodes quantitatives et qualitatives de collecte de l'information directement auprès des bénéficiaires par le biais d'enquêtes et de sondages d'opinion. Ce genre d'évaluation a été réalisé au Maroc pour les programmes BAJ⁽²⁸⁾ lesquels ont permis de contribuer au renforcement des aptitudes éducatives et à la diffusion des prestations sanitaires dans les zones rurales défavorisées. Cette évaluation a mis en lumière le déficit en développement humain afin de permettre la mise en œuvre de politiques adéquates susceptibles d'y remédier.

⁽²⁷⁾ Banque Mondiale 2002 (Chapitre 7 - L'incidence des Dépenses Publiques de Santé au Maroc)

⁽²⁸⁾ Les programmes BAJ sont des programmes de priorités sociales en cours de réalisation dans les zones rurales les plus défavorisées relevant de 14 provinces classées parmi les zones les plus démunies à l'échelle nationale. La consistance de ce programme avantage l'action sur les dimensions fondamentales de développement humain, à savoir, l'éducation et la santé de base et la petite infrastructure rurale.

III.6. Analyse genre de la gestion du budget de l'Etat et de son impact sur le budget temps

La pertinence de cet outil se reflète dans sa capacité à définir les relations entre le budget de l'Etat et la façon dont le temps est employé par les ménages.

L'utilité de l'analyse de l'impact du budget sur l'utilisation du temps des hommes et des femmes réside dans la capacité de cet outil à considérer tous les effets des modifications apportées au budget sur les différentes catégories de la population. En effet, tout changement dans l'allocation des ressources décidé par le gouvernement a des répercussions sur l'emploi du temps et par conséquent le revenu des ménages et plus particulièrement celui des femmes.

La réduction de certains types de dépenses publiques allonge la durée de temps que les femmes passent dans des travaux non rémunérés liés aux soins pour leur famille et leur communauté de façon à suppléer la perte des services publics. A titre d'exemple, les réductions dans les dépenses de santé tendent à augmenter le temps des hommes et plus particulièrement des femmes, passé à s'occuper des enfants malades, et réduit le temps que les hommes et surtout les femmes allouent à la production des biens susceptibles d'être commercialisés.

Un certain nombre d'activités entrant dans le cadre du rôle reproductif et du développement communautaire⁽²⁹⁾ assumé surtout par les femmes et parfois par les enfants, filles comme garçons, bien qu'essentielles, demeurent aussi bien impayés qu'invisibles dans les systèmes statistiques nationaux. Certaines études ont montré que leur prise en compte augmenterait de 10 à 20% le niveau des activités économiques.

En vue de l'intégration du travail non rémunéré dans la comptabilité nationale, le système statistique doit être révisé de façon à tenir compte de l'ensemble des biens susceptibles d'être commercialisés produits à l'intérieur du ménage et d'une façon plus large de toutes les activités productives en relation avec les activités reproductives.

La Commission Statistique des Nations Unies a, dans ce sens, recommandé l'ouverture de comptes dépendants ou comptes satellites permettant de fournir des évaluations du travail familial non rémunéré.

La visualisation de ces liens permet d'évaluer l'impact de la réallocation des ressources budgétaires sur le budget temps des ménages et d'apporter éventuellement des ajustements aux politiques et programmes publics. Cela permettrait de répondre à des questions pertinentes relative à la croissance économique et au développement social.

Au Maroc, divers programmes ont été mis en place dans ce sens et leurs résultats sont probants à savoir :

- Le programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) a permis une hausse du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural de 26% en 1997 à 80% à fin 2006.
- Le programme d'électrification rurale globale (PERG) a permis un taux d'électrification de 89% à fin 2006 contre 17% en 1996.
- Le programme national des routes rurales (PNRR) a permis, à fin 2006, depuis son lancement en 1995, la construction d'un linéaire de 11.000 km.

L'impact de ces programmes sur la population rurale est indéniable aussi bien au niveau du budget temps des hommes et des femmes qu'au niveau de la scolarisation de la jeune fille et de l'accès de cette population aux services sociaux essentiels.

⁽²⁹⁾ Il s'agit du temps consacré à la prise en charge de la famille, et des membres de la communauté, tels que les soins apportés dans le cadre de l'éducation, en cas de maladie, la corvée d'eau ou de bois, les activités d'hygiène, les activités productives des femmes et des enfants dans l'agriculture de subsistance ou dans les champs familiaux explicités dans la première partie de ce manuel.

IV. Démarche d'un examen d'impact (ex ante) du budget selon le genre

Les consignes ci-après, élaborées par le Women's Budget Group du Royaume Uni résumant, de manière très succincte, la démarche à adopter pour une évaluation genre des politiques et mesures budgétaires.

IV.1. Principes de base

La première étape d'une évaluation genre des politiques et mesures budgétaires consiste à cibler le niveau individuel et le niveau familial/ménage. La détermination des conséquences des politiques à court, moyen et long termes en l'occurrence, les effets sur tout le cycle de la vie des hommes et des femmes, constitue la deuxième étape. Pour finir, il importe d'étendre l'analyse au secteur non rémunéré de soins⁽³⁰⁾ et de tenir compte des réponses différenciées des femmes et des hommes aux politiques.

IV.2. Outils nécessaires à un examen d'impact (ex ante) du budget selon le genre

L'examen d'impact ex-ante du budget selon le genre requiert de disposer d'un certain nombre d'information, d'outils et de prédispositions à savoir⁽³¹⁾ :

- les données ventilées par sexe relatives aux dépenses et aux recettes et les données ventilées par sexe relative à l'économie des soins ;
- un modèle microéconomique sur les comportements différenciés par rapport au genre ;
- une sensibilité par rapport aux structures de ségrégation, aux normes et aux pratiques, qui influent sur les obstacles et les opportunités différenciés auxquels sont confrontés les hommes et les femmes ;
- une sensibilité par rapport à l'impact des politiques à les renforcer ou à les atténuer ;
- une sensibilité aux aspects peu visibles et aux ramifications des impacts au-delà d'un domaine précis ;
- des outils pour une évaluation genre des objectifs, priorités et cibles des politiques ;
- une conscience et prise en compte de la complexité des inégalités par rapport au genre en définissant les cibles ;
- une coopération entre agences dans le cycle politique.

Conclusion

L'intérêt des budgets genre est indéniable aussi bien pour les gouvernements que pour les citoyens.

L'analyse genre des budgets permet indirectement une évaluation des politiques sous-jacentes aux budgets pour identifier leur impact potentiel sur les femmes et les hommes.

A cette fin, plusieurs outils ont été mis au point en vue d'analyser les dépenses et les recettes selon le sexe et connaître l'impact des budgets sur les différents groupes de femmes et d'hommes, de filles et de garçons.

La prise en compte de la dimension genre permet d'établir un diagnostic réel d'une situation apte à fournir les données nécessaires pour établir les priorités politiques et les stratégies y afférentes et partant, permettent au budget, en tant qu'instrument de politique gouvernementale, d'être à même de répondre aux besoins des populations.

⁽³⁰⁾ L'économie des soins

⁽³¹⁾ Source Women's Budget Group (UK). C'est une organisation indépendante qui œuvre pour la promotion de l'égalité de genre à travers des politiques économiques appropriées.

Quelques initiatives genre du budget

Pour l'essentiel, les initiatives genre du budget développées, de par le monde, avec des niveaux de réussite variables selon les pays, ont répondu à la nécessité d'intégrer la dimension égalité hommes-femmes lors de la formulation, de l'exécution, du contrôle et de l'évaluation des politiques et des programmes publics notamment en tenant compte lors de la programmation budgétaire des besoins différenciés et spécifiques de chacun des groupes précis de femmes et d'hommes et du souci d'assurer l'équité entre les sexes dans l'allocation des ressources.

Ces initiatives ont également répondu, de façon concomitante et complémentaire, à la nécessité d'accroître l'efficacité, l'efficacité et la transparence des dépenses publiques ainsi qu'au souci d'améliorer la responsabilisation du Parlement, du Gouvernement et du gestionnaire dans la mise en oeuvre des politiques.

Dans de nombreux pays, en particulier européens, ces initiatives novatrices ont été lancées dans un contexte marqué par la mise en oeuvre d'une réforme du processus budgétaire fondée sur une nouvelle culture de la budgétisation axée sur les résultats, la performance et la reddition des comptes.

I. Initiative genre du budget en France

La présentation de l'expérience en cours de la France en matière de budgétisation axée sur les résultats, sensible au genre, permet de :

- mesurer le degré d'imbrication de la "gendérisation" du budget et de la gestion budgétaire fondée sur les résultats ;
- situer les Initiatives Genre du Budget dans un contexte plus large d'intégration de la dimension genre dans les politiques et les actions publiques.

Cette analyse présente très succinctement la réforme budgétaire en cours en France et l'outil de mesure de l'effort public en matière de promotion de l'égalité femmes-hommes concrétisé dans l'annexe T du projet de Loi de Finances.

I.1. La réforme budgétaire en cours en France

Cette réforme porte sur un ensemble d'initiatives prises par le gouvernement français pour passer d'une part, d'une logique de moyens à une logique de résultats, et d'autre part, pour intégrer progressivement la dimension de l'égalité entre femmes et hommes dans le processus budgétaire.

Pour la première initiative, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, applicable depuis le 1^{er} janvier 2005, établit une corrélation dès son 1^{er} article entre les moyens alloués aux ministères par le Parlement et les résultats attendus des politiques et programmes publics.

A cet effet, elle réorganise profondément la présentation des crédits de l'Etat, en instaurant une budgétisation non plus par nature des dépenses, mais orientée vers les résultats.

Plus concrètement, cette loi fixe une structuration du budget de l'Etat en missions, programmes, actions et objectifs d'intérêt général. Elle prévoit que ces objectifs soient mesurés au moyen d'indicateurs quantifiés pertinents.

Cette nouvelle présentation budgétaire a été précédée, dès 1997, par l'introduction au budget des agrégats budgétaires qui sont des regroupements de chapitres et d'articles budgétaires établis en fonction des finalités des actions de ministères. L'étape de définition des agrégats préfigure une progression de la structuration du budget en programmes, sa présentation en finalités, objectifs, mesures de performance, activités et moyens ; l'objet étant d'associer les dotations budgétaires à des résultats en respectant les contours des responsabilités administratives.

Cette réforme prévoit, dans une optique de reddition des comptes, que les ministères présentent au Parlement des documents de synthèse en matière de performance. Il s'agit des projets annuels de performance annexés aux projets de lois des finances et des rapports annuels de performance accompagnant la loi de règlement.

Ces documents contiennent des informations utiles à la compréhension des principales activités du programme et présentent les objectifs stratégiques assortis de leurs indicateurs. Le rapport annuel de performance est structuré comme les projets annuels de performance afin de faire apparaître les écarts entre prévision et exécution.

Pour la seconde initiative, l'article 132 de la loi de finances de 2000 prévoit que le Gouvernement présente chaque année, en annexe à la loi de finances, un état (jaune budgétaire) retraçant les crédits qui concourent aux actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'impulsion pour la révision de la loi organique portant sur les lois de finance revient au Parlement. Elle fait suite aux recommandations du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique réuni par le président de l'Assemblée nationale. L'objectif étant de rendre compte et donc de rendre plus lisible les politiques publiques, leurs coûts et surtout leurs résultats.

La réforme s'articule autour d'un nouveau contenu des documents budgétaires afin de répondre clairement et succinctement aux questions fondamentales qui suivent :

Quelles sont les actions menées par l'Etat dans les différents secteurs ?

Quel est le coût de ces actions ?

Quels sont les objectifs poursuivis par ces actions ?

A quels résultats ?⁽³²⁾

L'objectif de cette réforme est d'amener l'administration publique à se concentrer sur la finalité de la dépense plutôt que la nature des charges. Réussir ce passage se construit progressivement.

I.2. L'outil de mesure de l'effort de l'Etat pour la promotion de l'égalité entre femmes et hommes : L'annexe T du projet de Loi de Finances

A la demande du Parlement, depuis l'année 2000, un document informatif (l'annexe T) au projet de loi de Finances permet de mesurer les efforts engagés par les différents départements ministériels ainsi que les régions dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁽³²⁾ Le Guide de rédaction des agrégats budgétaires.

Ce premier jaune budgétaire⁽³³⁾ de l'égalité est un moyen d'information afin de mieux évaluer lors de débats sur la loi des finances, les ressources allouées en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Cadre politique

Cette initiative s'inscrit dans un champ d'action et un cadre politique plus large visant l'institution d'une véritable démocratie paritaire et répond au besoin de renforcer l'approche budgétaire de la question de l'égalité, partagé désormais dans les pays de l'Union Européenne (UE).

Elle s'organise autour des axes prioritaires suivants :

- La parité et l'accès des femmes aux responsabilités dans le domaine politique, dans la fonction publique, dans les organisations syndicales et dans la vie associative ;
- L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la contribution des femmes au développement économique ;
- L'accès aux droits et le respect de la dignité de la personne : la contraception, l'interruption volontaire de grossesse, la lutte contre les violences et la traite des femmes ;
- La gestion des temps de vie.

Approche méthodologique

La méthode adoptée pour la mise en œuvre de cette politique d'égalité s'appuie sur une double approche, l'une globale et l'autre plus spécifique. L'approche globale implique la prise en compte des besoins des hommes et des femmes dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Elle suppose une dynamique interministérielle et intersectorielle. L'approche spécifique complète l'approche globale dans une optique de rattrapage des inégalités constatées par la conception et l'application de mesures positives en faveur des femmes.

La mise en place de cette réforme a nécessité l'adaptation de l'appareil statistique français, notamment l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques⁽³⁴⁾ [INSEE], avec la production annuelle d'un tableau de bord couvrant l'ensemble des questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette démarche s'inscrit dans le droit fil de l'évolution vers les indicateurs permettant de suivre les résultats par rapport à l'égalité femmes - hommes et sont liés aux sets d'indicateurs de l'UE pour suivre et piloter la réalisation des objectifs liés à l'égalité hommes-femmes.

Le contenu de l'annexe T

Cette annexe comporte trois parties. Le chapitre liminaire inclut le rapport rédigé par le Service des droits de la femme et de l'égalité, "l'égalité en marche", qui brosse un tableau de la situation dans les axes prioritaires de la politique de l'égalité, ainsi que l'état d'avancement des mesures prises. Ce chapitre situe cette démarche dans un chantier bien plus vaste et dans un cadre européen et international. Il souligne les obligations et engagements pris par la France ainsi que sa participation active au sein du Conseil de l'Europe. Il fait état de son action au sein du groupe de travail sur l'analyse de l'égalité dans les budgets (nationaux et européens) du Comité consultatif sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes auprès de la Commission européenne.

⁽³³⁾ Les documents de présentation de la Loi des Finances en France comportent quatre couleurs : le bleu est pour le projet de budget, le vert pour le budget voté, le blanc pour la nomenclature et le jaune est la couleur du fascicule dans lequel une annexe informative et transversale est présentée. Le jaune budgétaire rassemble les données éparpillées dans plusieurs budgets, présente l'effort financier de l'Etat et analyse les domaines d'intervention transversaux qui concernent l'ensemble de départements ministériels ou plusieurs d'entre eux. Pour les exercices 2003 et 2004, il y a eu 21 annexes informatives.

⁽³⁴⁾ Le premier rapport de l'INSEE 'Regards sur la Parité' est sorti en juillet 2001. Le Service des droits des femmes et de l'égalité a la charge de produire un rapport annuel, réalisé à la base de ce tableau de bord.

Les deuxième et troisième parties analysent successivement l'effort financier de l'Etat et des régions en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à travers la présentation de l'état global des crédits et des politiques sectorielles qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes (avec imputation par titre, chapitres et articles).

L'état des crédits présenté concerne essentiellement le financement d'actions spécifiquement destinées aux femmes et inclut également les actions de sensibilisation/formation à la dimension de l'égalité des chances, menées à l'intention des décideurs et des acteurs.

Encadré 6 : Effort financier de l'Etat français en faveur de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

L'effort financier de l'Etat Français pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, inscrit aux LF 2004 et 2005, est respectivement de l'ordre de 45,243 et 35,227 millions d'euros.

Le montant des dépenses du budget général, pour 2005, s'élève à 288.452 millions d'euros.

Dans le cadre de la LF 2005, les crédits alloués au programme " Egalité entre les hommes et les femmes", inscrit au niveau de la mission "solidarité et intégration", s'élèvent à 26,991 millions d'euros. Ce programme comporte cinq actions :

- accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision: regroupe les dépenses visant à contribuer à favoriser l'accès des femmes aux responsabilités citoyennes et à la prise de décision dans la vie professionnelle ;
- égalité professionnelle : a pour objectifs d'améliorer l'orientation scolaire et professionnelle des filles et des garçons en faisant évoluer la demande de formation des élèves et des familles et la participation des femmes au développement économique et au développement de leurs trajectoires professionnelles ;
- égalité en droits et en dignité : contribue à l'accès de toutes les femmes aux droits, biens, ressources et services et au respect de la dignité de la personne humaine ;
- articulation des temps de vie : inclut les crédits pour développer la conciliation des temps dans l'entreprise et dans la sphère privée et à développer la politique du temps dans les territoires ;
- soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes: recouvre les dépenses de personnel du service des droits des femmes et de l'égalité au niveau national et au niveau déconcentré et les crédits de fonctionnement du réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité.

Evaluation des impacts des programmes de l'Etat en faveur de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

Si la dépense demeure très faible et la proportion minime, l'effort de l'Etat en faveur de l'égalité entre les citoyens des deux sexes va bien au-delà de ces seuls crédits affectés à des opérations de rattrapage ou de correction des inégalités, car il traverse un nombre de dispositifs publics. L'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes, transversale à de nombreuses politiques, est plus difficile à chiffrer.

Le jaune budgétaire contribue à l'évaluation des effets différenciés des dispositifs en place sur les femmes et les hommes, car au-delà des programmes et actions spécifiquement destinés aux

femmes, il s'agit pour chaque département ministériel d'identifier et de recenser les actions qu'il a mené, concourant ou sensibilisant à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que leur traduction budgétaire. Le jaune budgétaire inclut aussi les actions qui n'ont pas d'incidence budgétaire.

Dans ce cadre, chaque département est invité à expliciter ses orientations en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et à présenter les indicateurs qui, dans son domaine de compétences, lui paraissent les plus pertinents en la matière. L'incidence budgétaire peut ainsi s'apprécier au regard des indicateurs établis par les différents départements.

Le jaune budgétaire permet donc de prendre la mesure du travail réglementaire accompli, des actions engagées et de la dynamique interministérielle et interinstitutionnelle de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Un examen des différents rapports sectoriels révèle des situations très contrastées. Le rapport de bon nombre de ministères met l'accent sur la place comparée des femmes et des hommes dans leurs principaux dispositifs. Ceci est certainement dû à la disponibilité des statistiques et la possibilité de produire des indicateurs.

II. Autres expériences

II.1. Cas du Royaume Uni

Le Royaume Uni a instauré une approche d'intégration du Genre au niveau budgétaire qui va de pair avec la mise en place d'une nouvelle pratique de gestion et de budgétisation axée sur les résultats.

A ce titre, un objectif pour l'égalité hommes-femmes a été introduit au niveau des Ententes de services publics en 2002. A cet effet, "l'Unité Femmes et Egalité Genre" chargée du suivi de l'intégration de la dimension Genre, instituée à un haut niveau ministériel, a procédé à l'élaboration du plan d'action national pour l'égalité hommes-femmes.

Dans ce sens, un ensemble de mesures a été mis en œuvre en 2006. Le Gouvernement s'est engagé, entre autres, à créer 250.000 places pour la garde des enfants, à améliorer les options de travail flexible pour les hommes et les femmes, à prendre action afin de réduire la violence domestique, à encourager les départements à incorporer l'analyse Genre dans leur cycle politique et à rehausser le nombre d'entrepreneurs femmes au niveau d'économies comparables.

D'autres actions ont été menées dont notamment, un projet pilote pour l'analyse Genre du budget ; l'objectif de ce projet étant de démontrer la valeur ajoutée de l'analyse Genre et comment elle peut être utilisée de façon pratique.

Une autre organisation indépendante joue un rôle clé dans la "gendérisation" du budget au Royaume Uni, le "Women's Budget Group (WBG)". Son but est la promotion de l'égalité Genre par le biais de politiques économiques pertinentes. Parmi ses activités, l'analyse régulière des budgets fiscaux du gouvernement ce qui permet la revue d'un large éventail de la politique gouvernementale et d'attirer l'attention sur les effets et l'impact sur la vie des femmes et ce par le biais des relations de genre. De même, elle fournit des conseils à travers l'analyse des politiques actuelles ainsi que des recommandations sur les politiques futures. Ses analyses reposent sur l'analyse des interactions entre l'économie marchande rémunérée et l'économie de soin non marchande, vue sous l'optique Genre.

II.2. Cas de l'Écosse

L'Écosse a une politique d'égalité qui prend l'engagement d'examiner l'impact des propositions de dépenses publiques dans le cadre d'une stratégie globale d'intégration de la dimension Genre.

Un groupe de conseil appelé "Equality Proofing Advisory Group" a été créé, depuis 1999, composé de membres de l'Unité pour l'Égalité, le département des finances, les entités juridiques et le Groupe des femmes sur le budget.

Ce groupe a lancé un travail de longue haleine en commençant par la coordination intellectuelle et le travail de composition d'une équipe. Il a élaboré les principes qui sont visés par leur démarche : la transparence, la participation, la pérennisation, une approche à long terme et l'appropriation du concept au niveau national.

II.3. Cas de l'Irlande

L'Irlande s'est engagé dans l'appropriation des lignes directrices pour l'égalité hommes-femmes. L'exigence d'assurer cette égalité a conduit à l'assimilation des outils et des mécanismes, ensuite, à leur vulgarisation, puis à la formation de ceux qui développent les projets et enfin, à la mise en place d'un dispositif d'appui.

En effet, sur le plan juridique, deux lois pour l'égalité ont été mises en place et concernent plus spécifiquement le domaine de l'emploi et les aspects liés au statut. Au niveau politique, le Gouvernement Irlandais a développé une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Aussi, un mécanisme intégré de "proofing" a été instauré afin de veiller à ce que les politiques n'intensifient pas les inégalités et la pauvreté. Il s'agit d'un guichet unique d'examen d'impact réglementaire et normalisant, qui engloberait l'axe égalité dans le sens large.

De surcroît, l'égalité de chances entre femmes et hommes est devenue un principe horizontal du plan national de développement 2000-2006.

Dans ce sens, une unité spécifique instituée au niveau du département de la justice s'est chargée d'appuyer les départements et les agences à réaliser l'objectif d'intégration de l'égalité entre les sexes dans leurs programmes et ce, en procédant à des examens d'impact selon le Genre et en développant des indicateurs de performance pour suivre le progrès dans l'atteinte de l'objectif d'égalité visé.

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'élaboration
du **budget**

Points d'ancrage de la dimension genre

- Au niveau de la planification et du processus budgétaire
- Au niveau des réformes budgétaires en cours
- Au niveau des projets/programmes de développement

Manuel



L'intégration du genre est un processus visant à atteindre le but de l'égalité et l'équité entre les Hommes et les Femmes. Au cours de ce processus, les inégalités et la différenciation entre les différentes catégories sont identifiées et les stratégies visant à leur réduction ou éradication sont élaborées et mises en œuvre.

C'est ainsi que l'intégration des femmes dans le développement réside dans le renforcement de leurs capacités dans l'engagement actif et leurs contributions aux questions micro et macro-économiques. Intégrer les intérêts des femmes dans tous les aspects de conception, d'exécution, de contrôle et d'évaluation des politiques, programmes et projets de développement et des budgets nécessite la prise en compte volontaire de la dimension genre ainsi que du rôle réel et potentiel des femmes dans tous les secteurs, notamment ceux à caractère social (éducation, santé, emploi, habitat, etc.).

Par ailleurs, l'intégration de la dimension genre n'implique pas uniquement d'avoir un nombre égal d'hommes et de femmes dans toute situation et position, mais elle implique, au contraire, de modifier les politiques/programmes/projets et les organisations ou institutions afin qu'elles puissent promouvoir activement l'équité et l'égalité du genre. Elle requiert, également, des efforts pour s'assurer que les pouvoirs publics, dans un secteur de développement donné, sont en mesure de développer et mettre en œuvre des initiatives qui soutiennent l'égalité et l'équité entre les sexes et possèdent les aptitudes analytiques et la base de recherche pour le développement approprié de politiques et programmes sensibles au genre.

Le processus de réforme budgétaire, actuellement engagé et visant à substituer la logique de résultats à la logique de moyens tout en instaurant la culture de reddition des comptes, offre l'occasion propice par le biais des nouveaux dispositifs et instruments qu'il met en place, d'intégrer les préoccupations d'équité, d'efficacité et de lutte contre la pauvreté rattachées à l'approche genre.

Cette partie du présent manuel est scindée en trois chapitres :

- *Le premier chapitre aborde le processus de planification ainsi que le processus budgétaire tout en identifiant les points d'ancrage de la dimension genre pour chacun de ces processus ;*
- *Le deuxième chapitre traite de la réforme budgétaire en cours (globalisation des crédits, contractualisation et partenariat) et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme, en examinant ainsi les possibilités offertes pour l'intégration de la dimension genre ;*
- *Le dernier chapitre présente le cycle de vie des programmes tout en examinant les possibilités d'intégration de l'approche genre et en abordant les indicateurs sensibles au genre.*

Au niveau de la planification et du processus budgétaire

Face à l'accroissement de la pauvreté dans le monde et en vue de répondre à une exigence accrue de démocratie participative dans les pays du Sud, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont réorienté leurs stratégies d'intervention en faveur d'un développement économique et social durable en mettant la lutte contre la pauvreté au cœur de leur action. Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont fondées sur l'instauration d'un nouveau partenariat basé sur l'appropriation par les pays du Sud de leur propre développement et sur le partage des responsabilités avec les pays donateurs et les institutions internationales.

Les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) proposent un cadre d'action global, pour lutter contre la pauvreté et favoriser la croissance afin d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) fixés lors du Sommet du Millénaire tenu par les Nations unies à New York en septembre 2000.

Aussi, le CSLP pourrait constituer le document cadre de politique économique et sociale de notre pays et servir de base pour l'élaboration du plan de développement économique et social.

En adoptant le plan quinquennal 2000-2004, le Gouvernement avait réhabilité la planification, en tant que cadre stratégique national de référence, sur le moyen terme, pour la réalisation des objectifs de développement économique et social en mettant l'accent notamment sur :

- la réalisation d'une croissance économique forte créatrice d'emplois ;
- la valorisation du capital humain et la réforme du système d'enseignement et de formation ;
- le développement social à travers la satisfaction des besoins sociaux de base, l'élargissement de la couverture sociale, la réduction des inégalités et la lutte contre l'exclusion et la marginalisation ;
- la réduction des disparités régionales ;
- la promotion du développement rural.

La dimension sociale du plan 2000-2004 s'est traduite par l'affectation d'une part importante du budget général d'investissement aux secteurs sociaux dans l'objectif d'élargir l'accès de la population aux services sociaux de base, et en particulier :

- la réduction de l'analphabétisme ;
- la généralisation de la scolarisation des enfants âgés de 6 ans ;
- la poursuite des efforts d'électrification et d'approvisionnement en eau potable surtout en milieu rural.

En attendant une évaluation précise des réalisations des objectifs du plan 2000-2004, il a été constaté une amélioration significative des différents indicateurs sociaux retenus par le plan en question grâce à la mise en œuvre de politiques publiques à forte connotation sociale.

Toutefois, cette amélioration ne s'est pas accompagnée d'une réduction importante des inégalités liées au genre, à même de réaliser les conditions d'un développement humain équitable et durable.

C'est pourquoi, les pouvoirs publics ont décidé d'introduire l'approche genre dans le processus de préparation, d'élaboration et d'analyse des budgets sectoriels en tant que composante essentielle de la réforme budgétaire en cours. Cette réforme vise la mise en place d'une nouvelle culture de

la dépense basée sur la recherche de la performance, de la responsabilisation et de l'évaluation des résultats au regard des objectifs de développement préalablement définis.

Ce travail de modernisation budgétaire appelle à une refondation du processus de planification afin d'intégrer la dimension genre. En effet, la "gendérisation du budget" présuppose "la gendérisation du plan" en optant pour une démarche novatrice et participative d'analyse et l'évaluation de l'impact des politiques et des programmes et les projets publics sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons.

Dans ce sens, il convient de décliner les processus d'élaboration du CSLP, de planification ainsi que le processus budgétaire et d'identifier les points d'ancrage de l'approche genre pour chacun de ces processus.

I. Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

La problématique de la lutte contre la pauvreté devient une préoccupation centrale des politiques publiques. Les bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, en ont fait un axe majeur et explicite dans leurs initiatives et dispositifs d'aide et de prêts aux pays en développement.

Dans ce cadre, les politiques de lutte contre la pauvreté ne peuvent ignorer la dimension du genre. Elles doivent contribuer réellement à la réduction des inégalités de genre et à la recherche d'un équilibre social profitable aux hommes et aux femmes.

I.1. Genre et pauvreté

La prise en compte du problème de la pauvreté implique d'identifier les groupes sociaux les plus vulnérables et les contraintes spécifiques pesant sur les personnes ou les groupes pauvres. Dans la quasi-totalité des pays en développement, le statut socialement défavorisé et l'ensemble des contraintes pesant sur les femmes, en font le groupe particulièrement menacé par les dynamiques de la pauvreté.

Dans ce cadre, les études sur la pauvreté menées dans plusieurs pays en vue de formuler des stratégies de lutte contre la pauvreté, montrent que les hommes et les femmes souffrent de ce fléau de manière similaire mais aussi avec des différences. Ainsi, leurs modes de paupérisation sont différentes même si on observe quelques convergences et les femmes pauvres réagissent différemment à leur condition. Plusieurs études effectuées par la Banque Mondiale indiquent, aussi, que les inégalités entre hommes et femmes sont plus importantes dans les milieux pauvres⁽³⁵⁾.

Il est estimé, ainsi, que sur 1,3 milliards de personnes vivant dans la pauvreté absolue, 70% sont des femmes. Autant dire l'impératif d'axer le processus de financement du développement sur la lutte contre la féminisation de la pauvreté.

Par ailleurs, les approches de la pauvreté se sont affinées et ne se réduisent plus à une mesure monétaire. A cet égard, le cadre conceptuel d'analyse de la pauvreté développé par A. Sen, prix Nobel d'économie en 1998, a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives pour la compréhension des mécanismes qui mènent à la pauvreté et qui permettent ou pas à un individu ou à des groupes d'en sortir. On parle alors de pauvreté d'accessibilité liée à la difficulté d'accès à un certain nombre de biens, de services, d'informations ou à la participation aux décisions. Par exemple les femmes peuvent être privées de droits d'accès à certains biens (à la terre, au crédit...), ou à

⁽³⁵⁾ «Parlement, budget et genre» op. cit. p 25.

certaines services (éducation ou santé). La pauvreté des potentialités, quant à elle, exprime un déficit d'accumulation dans les domaines de la santé, de l'éducation, des biens matériels ou des relations sociales⁽³⁶⁾. Les potentialités ne peuvent être valorisées que si l'individu a l'opportunité sociale de le faire. Par exemple, une femme diplômée peut ne pas avoir accès au marché du travail. De ce point de vue, les capacités des individus dépendent donc de l'accessibilité et des potentialités. De ce fait, le renforcement des capacités est un axe central des politiques de développement et plus particulièrement des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

L'impact des relations de genre sur les femmes et les hommes, face à la pauvreté dans un contexte donné, constitue une piste de lecture pertinente.

Dans ce contexte, l'option préférentielle pour les pauvres exige que les programmes de réforme économique soient essentiellement évalués en fonction de leur impact sur les plus vulnérables des pauvres, en particulier les femmes et les enfants.

Pour réduire la pauvreté, il faut réduire les inégalités dont celles de genre qui se superposent aux autres inégalités et parfois les aggravent.

1.2. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté : une approche pertinente ?

Les anciennes prescriptions visant à traiter le problème de la pauvreté comme s'il s'agissait d'une question sectorielle pouvant être abordé par des interventions ciblées telles que l'octroi des micro crédits ou de services sociaux de base n'ont pas donné des résultats probants. En effet, dans beaucoup de pays dans lesquels des programmes d'ajustement structurels ont été adoptés, les inégalités dans la distribution des revenus persistent et la pauvreté perdure⁽³⁷⁾. Dans de telles circonstances, il est important d'élaborer une nouvelle génération de programmes qui visent à ce que les pauvres tirent plus d'avantages de la croissance, ciblent les inégalités et mettent l'accent sur le renforcement des moyens d'action des pauvres.

Au Maroc, comme dans d'autres pays, les stratégies axées sur la croissance coexistent avec des programmes de lutte contre la pauvreté sans que les deux voies se rencontrent explicitement. Une des raisons est que les stratégies axées sur la croissance sont basées sur des programmes d'ajustement structurel surannés, qui s'intéressent aux effets de l'ajustement sur les pauvres après coup ou de façon secondaire.

Partant de l'idée que la pauvreté est un problème multidimensionnel qui nécessite des programmes multisectoriels globaux liés à l'élaboration des politiques nationales, un nouveau cadre d'élaboration de stratégies anti-pauvreté est apparu. Il s'agit du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

C'est une démarche adoptée par de nombreux pays en développement qui s'efforcent de lutter contre la pauvreté par des stratégies plus globales. Ce mécanisme est initié et, désormais, soutenu par les Institutions Financières Internationales (IFI) -notamment la Banque Mondiale et le FMI- qui mettent comme condition aux remises de dette, aux prêts concessionnels et à l'assistance bilatérale, l'élaboration de documents de stratégie en matière de lutte contre la pauvreté. C'est en quelque sorte un nouveau type de conditionnalité qui fait une part aux indicateurs sociaux. Ce nouveau cadre renforcé pour la réduction de la pauvreté doit être approuvé conjointement par le gouvernement et les conseils d'administration du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale.

⁽³⁶⁾ Chaque individu à un «stock d'actifs» particulier, qui est lié à ses caractéristiques personnelles, à son éducation, à son état de santé, au capital physique et financier qu'il/elle entretient.. On appelle ces "actifs" les potentialités.

⁽³⁷⁾ le rapport statistique annuel de la Banque Mondiale intitulé «indicateurs du développement dans le monde 2004» indique, en chiffres, que de maigres progrès ont été réalisés en matière de réduction de la pauvreté. Dans la plupart des pays en développement, la proportion de la population vivant dans le dénuement absolu est alarmante.

Pour élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire qu'elles soient, notamment⁽³⁸⁾ :

- Propres aux pays, qui se chargent de les élaborer, avec une large participation de la société civile, des institutions élues, des principaux donateurs et des IFI pertinentes ;
- Fondées sur une bonne compréhension de la nature et des facteurs déterminants de la pauvreté et des corrélations qui existent entre les interventions des pouvoirs publics et la pauvreté, et sur le constat que la pauvreté ne saurait reculer durablement sans une croissance économique rapide ; et
- Axées sur la réalisation d'objectifs mesurables en termes de résultats concrets dans la lutte contre la pauvreté.

Cette nouvelle démarche a le mérite de reconnaître la nature complexe et pluridimensionnelle de la pauvreté et ses facteurs déterminants. Cependant, si les causes et les solutions sont spécifiques à chaque pays, en règle générale, cette démarche présente, pour ses tenants, des éléments communs d'une bonne stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle a pour objectif majeur d'aider les pays à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies plus efficaces de lutte contre la pauvreté.

Dans l'esprit de ses promoteurs, une stratégie de lutte contre la pauvreté, dans le cadre du CSLP, doit veiller à ce que les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales d'un pays cadrent avec les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social. En d'autres termes, il s'agit de combiner les politiques nationales et les interventions ciblées. En outre, elle doit être élaborée de manière transparente et avec une large participation de tous les intéressés quant au choix des objectifs, à la formulation des politiques et au suivi de la mise en œuvre.

Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit intégrer des interventions d'ordre institutionnel, structurel et sectoriel à un cadre macro-économique.

Il convient de fixer des objectifs à moyen et à long termes de réduction de la pauvreté, y compris les résultats-clés et les indicateurs intermédiaires afin de s'assurer que les politiques sont bien conçues, mises en œuvre efficacement et suivies attentivement.

A titre d'illustration, les liens doivent ressortir entre l'accroissement des dépenses (par exemple, au titre de l'enseignement primaire), les indicateurs intermédiaires (par exemple, l'augmentation du taux de scolarisation) et les résultats visés (l'alphabétisation) ; ainsi que les liens entre les dépenses d'infrastructures (au titre des routes rurales) et la lutte contre la pauvreté (et l'iniquité sociale de manière générale)

Il est à signaler que beaucoup de pays, tels le Mali, le Ghana, le Burkina Faso, le Rwanda, la Guinée, le Niger et la Mauritanie, ont déjà réalisé des progrès substantiels dans l'élaboration de leurs propres stratégies participatives de lutte contre la pauvreté. Le Mali et le Sénégal ont fait du CSLP le cadre unique de référence de leurs politiques et stratégies⁽³⁹⁾.

En fait, le CSLP exprime la volonté du gouvernement d'engager une action de développement plus intense, plus organisée, plus consensuelle et plus efficace qui soit capable de réduire la pauvreté de façon durable.

Dans ce cadre, le triple souci d'efficacité, d'équité, de viabilité institutionnelle et financière anime toute la démarche du CSLP.

Le contenu des CSLP pourra varier considérablement d'un pays à l'autre et évoluer avec le temps. Cependant, il y a un certain nombre d'éléments clés qu'un document du CSLP doit contenir⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ «Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté-questions d'ordre opérationnel» Document élaboré par les services du FMI et de la Banque mondiale ; décembre 1999.

⁽³⁹⁾ CSPL du Mali 2002_2005.

⁽⁴⁰⁾ Voir «de la dette à l'éradication de la pauvreté : quel rôle pour les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté ?» par Kathleen Selvaggio. CIDSE et Caritas Internationalis. Juin 2001.

Encadré 7 : Contenu d'un CSLP

1. **Un diagnostic de la pauvreté**, comprenant une définition de la pauvreté, une description des populations pauvres (avec ses caractéristiques géographiques et sociales), une analyse des causes de la pauvreté et des obstacles économiques, sociaux et institutionnels majeurs à la lutte contre la pauvreté.
2. **Une identification des objectifs à moyen et long termes de lutte contre la pauvreté** (par exemple, mise en œuvre de l'éducation primaire pour toute la population), ainsi que des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis.
3. **La stratégie utilisée pour atteindre ces objectifs**, y compris la politique sociale (par exemple, investissements dans la santé), la politique macroéconomique (par exemple, détermination des taux d'intérêts) et la politique structurelle (par exemple, privatisation des entreprises, règles du commerce et des investissements).
4. **Les mécanismes de contrôle de l'atteinte des objectifs** en vue de partager cette information avec les partenaires en développement.
5. **L'identification du montant financier et technique de l'aide extérieure** nécessaire à la mise en œuvre de la stratégie.
6. **Une description du processus participatif utilisé pour développer le CSLP**, comprenant les groupes consultés, les principales questions soulevées et les points de vue des participants ainsi qu'un compte-rendu de son impact sur les stratégies.

Il est très important de noter que, même si les CSLP sont conçus et requis essentiellement pour les pays endettés à faibles revenus, il n'en demeure pas moins que, dans leur concept ainsi que dans leur pratique, ces initiatives peuvent servir de cadre approprié en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté pour un pays comme le Maroc.

Il est également à noter que, chacun des points énumérés dans l'encadré ci-dessus doit être sujet à une intégration de l'approche genre.

Cela est d'autant plus vrai que les bailleurs de fonds internationaux sont passés des prêts d'ajustement aux prêts d'appui aux politiques de développement en adoptant soit la stratégie de réduction de la pauvreté pour les pays à faible revenu, soit la stratégie d'assistance aux pays à revenu intermédiaire. Le Maroc, en principe, dans ses programmes de prêts avec la Banque Mondiale s'inscrit dans la stratégie d'assistance par le truchement des CAS (Country Assistant Strategy) qui ont succédé aux PRES (programmes de réformes économiques et sociales) après les années des programmes d'ajustement structurel. Le CAS s'assigne comme objectifs non seulement la promotion de politiques de développement humain mais aussi le développement du secteur privé, l'amélioration de la gouvernance publique et surtout la réduction de la vulnérabilité des pauvres, notamment dans les zones rurales.

Cependant, dans les deux cas, la même logique de conditionnalité persiste dans les programmes de prêts mais avec la différence notoire de se soucier de l'amélioration des indicateurs sociaux.

Le CSLP est un cadre de réflexion stratégique et de concertation sur les politiques de développement de moyen terme. A ce titre, en tant que cadre normatif des politiques publiques, il visera à faciliter la concertation avec les partenaires au développement et à mobiliser les ressources.

Les politiques sectorielles, élaborées par les ministères techniques avec l'appui du ministère des finances, vont prendre en charge les priorités nationales et régionales tracées dans le CSLP. Elles sont exécutées à travers des programmes et des projets financés avec l'appui des partenaires de développement.

Encadré 8 : Expérience du Mali

Au Mali, les femmes représentent 52% d'une population rurale à 80%, vivant au dessous du seuil de pauvreté à 64,2% (EDS III 2001). Elles constituent un groupe particulièrement défavorisé, voire marginalisé : aucune instruction pour 71,7% des femmes de 15 à 49 ans, taux d'alphabétisation faible de 12,1% contre 48,3% pour les hommes (1998), taux bruts de scolarisation des filles de 53,7% contre 75,3% pour les garçons (1er cycle, 2003) avec des déperditions plus fréquentes des filles en cours de cursus scolaire, forte mortalité maternelle et indices synthétiques de fécondité élevés (6,7) ; faible accès aux instances de prises de décision (14 femmes députés sur 147 hommes à l'Assemblée Nationale, 4 femmes Ministres sur un Gouvernement de 28 membres en 2002) ainsi qu'un statut juridique des femmes marqué par des dispositions discriminatoires dans les textes de loi, la non reconnaissance de certains de leurs droits dans les faits et la méconnaissance de leurs droits par les femmes elles-mêmes.

Afin d'apporter des réponses à ces disparités et contraintes qui sont une entrave au développement socio-économique du pays et d'augmenter la participation des femmes à la vie publique, le Gouvernement du Mali, à travers le Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, a adopté une Politique nationale et un Plan d'action national pour la période 2002-2006 qui ont visé, entre autres, à réduire le taux d'analphabétisme des femmes en général, des filles en particulier, à renforcer l'équité hommes-femmes et à lutter contre la pauvreté des femmes.

L'équité du genre a été retenue comme thème transversal dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) dont s'est doté le Mali depuis 2002, devenu le cadre unique des politiques et stratégies de développement du pays à moyen terme ainsi que le principal document de négociation avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers.

1.3. Éléments pour l'intégration du genre dans le CSLP

L'une des critiques adressées aux documents stratégiques de lutte contre la pauvreté est qu'ils ne feraient pas du genre une variable de l'analyse macroéconomique. D'aucuns estiment même que les politiques prioritaires de lutte contre la pauvreté définies dans ces documents ne diffèrent en rien des anciens programmes d'ajustement structurel.

Malgré l'affichage d'une approche participative, la majorité des CSLP ont marginalement impliqué les femmes, tant dans leurs processus que dans leur contenu⁽⁴¹⁾.

⁽⁴¹⁾ Voir Bulletin n°02 - Février 2004 du Réseau Genre en Action, CEAN, IEP de Bordeaux sur le thème "genre et pauvreté". www.genreenaction.net.

Par delà ces critiques, dans l'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire que la problématique genre soit toujours prise en compte.

Les politiques et budgets de lutte contre la pauvreté doivent prendre en compte le genre, non seulement lors de la définition des buts mais aussi lors de la désignation des objectifs et indicateurs nécessaires au suivi. En mettant en évidence les inégalités entre les sexes comme cause de la pauvreté, ressortent les biais sexistes que recèlent les politiques macroéconomiques.

Le CSLP (ou Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DRSP) selon les pays), comme nouvel instrument de réduction de la pauvreté, devrait faire en sorte que les besoins spécifiques aux femmes et aux hommes, soient pris en compte lors de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté. Ainsi, le CLSP doit :

- Viser expressément, dans son préambule, le renforcement de l'équité hommes / femmes ;
- S'assurer que, pour tous les aspects de la participation de la société civile, les femmes soient pleinement intégrées et que les questions d'égalité des sexes soient prises en compte ;
- Recourir davantage à des analyses socio-économiques approfondies, y compris sur la relation entre genre et pauvreté ;
- Correspondre aux objectifs des indicateurs de résultats sensibles au genre ;
- Placer les femmes pauvres au centre de la planification des programmes et des projets ;
- Valoriser l'activité informelle et domestique non rémunérée des femmes ;
- Considérer l'institutionnalisation du marquage des dépenses prioritaires en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le circuit des dépenses publiques et de produire des rapports y afférents ;
- Garantir aux femmes l'accès aux services sociaux essentiels. Dans ce sens, le CLSP doit prévoir les mesures spécifiques à prendre afin de faciliter l'accroissement du niveau de scolarisation des filles et d'alphabétisation des femmes. Il en est de même pour les services de santé à destination des femmes et les initiatives dans le domaine de la santé qui tiennent compte des différences liées au genre. C'est le cas par exemple, du programme "Besoins Essentiels de Développement", initié par l'Organisation Mondiale de la Santé, et qui concerne une douzaine de provinces et préfectures du Maroc ;
- Assurer une protection et une assistance effectives aux femmes et aux filles en situation difficile et de précarité ;
- Favoriser la création d'un environnement institutionnel et social qui assure et garantit l'égalité entre homme et femme ;
- Promouvoir et systématiser l'approche genre dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes de développement ;
- Consolider les activités génératrices de revenus et promouvoir l'accès au micro crédit.

II. Processus de préparation du plan de développement économique et social

Consacré par l'article 50 de la Constitution marocaine de 1996, le plan de développement économique et social constitue une partie intégrante de la bonne gouvernance. Il se présente comme un document prévisionnel et indicatif qui arrête les programmes d'investissement pluriannuels de l'Etat. De tels programmes doivent répondre au double objectif d'équité et d'efficacité.

II.1. Phase préliminaire

Comme il s'agit d'une réflexion tournée vers le futur, la planification dans sa phase préliminaire consiste en la réalisation des études prospectives sur les tendances à moyen et long termes des variables stratégiques comme :

- les perspectives démographiques et les besoins sociaux qui en découlent ;
- la croissance économique ;
- l'épargne et l'investissement ;
- le financement de l'économie et la gestion de la dette.

Par ailleurs, cette démarche prospective s'appuie sur des études sectorielles, des études de portée régionale et sur les schémas d'aménagement et de développement pour l'élaboration d'une vision à long terme et d'une note d'orientation.

Cette phase liminaire achevée, la planification proprement dite n'est déclenchée qu'à la suite de la Lettre Royale adressée au Premier Ministre et qui en constitue, avec la note d'orientation, le référentiel de base.

II.2. Documents de référence

La Lettre Royale, adressée au Premier Ministre, constitue le premier document de référence pour toutes les phases de préparation et d'approbation du Plan. Elle trace les grandes lignes de la stratégie de développement intégré du pays. Elle porte sur la planification régionale et locale, ainsi que sur la participation attendue du secteur privé et des associations professionnelles dans le processus du développement. Aussi, un intérêt particulier est accordé aux organisations non gouvernementales quant à leur contribution dans ce processus.

La note d'orientation du département du plan, quant à elle, comprend trois volets :

- Les résultats de l'étude sur l'évolution de la situation économique et sociale et les principales insuffisances identifiées ;
- Les perspectives sociodémographiques, économiques et financières à moyen et long terme ;
- Les principaux axes de la stratégie de développement économique et social en mettant l'accent, en particulier, sur les actions ciblant les couches sociales les plus vulnérables de sorte de pouvoir suivre leur réalisation *a posteriori*.

II.3. Travaux de programmation

Sur la base de la Lettre Royale et de la note d'orientation, des objectifs spécifiques sectoriels sont définis par les services des départements concernés. Pour réaliser ces objectifs, des projets sont conçus en fonction des priorités et des besoins ciblés. Une évaluation technique, économique et financière est opérée pour le choix de ces projets.

Au-delà de cette évaluation formelle, le choix des projets devrait s'appuyer, également, sur une méthodologie intégrant des critères d'arbitrage social et notamment pour les questions d'utilisation discriminante éventuelle des biens et services produits dans le cadre de ces projets.

Aux fins de dépasser la verticalité et l'ubiquité rattachées aux interventions de développement des différents départements ministériels, ce travail de programmation sectorielle fait l'objet d'une coordination aux niveaux national, régional, provincial et local.

II.4. Les travaux des commissions de planification

Ces travaux se déroulent à trois niveaux :

La commission de coordination, composée des Secrétaires Généraux des différents ministères, examine, sur la base des documents préparés par le département du Plan (note d'orientation et note sur les procédures de préparation du Plan), les modalités d'élaboration du projet de Plan et l'organisation des travaux des commissions de planification.

Les commissions nationales portent, quant à elles, aussi bien sur les domaines sectoriels que sur les domaines thématiques. Leur mission consiste à approfondir l'analyse et l'étude des secteurs ou domaines dont elles ont la charge et de finaliser la définition de la stratégie sectorielle, de ses objectifs et des programmes d'action proposés par les départements concernés.

Les commissions nationales sont présidées par des personnalités choisies généralement en dehors de l'administration et justifiant de compétences les habilitant à une telle fonction.

Ces commissions se composent de représentants du département du Plan, du Ministère chargé des Finances, des départements ministériels concernés et des ONG.

Les commissions régionales, Provinciales et locales ont pour mission l'élaboration de programmes d'actions pour chaque type de collectivité de concert avec le Ministère de l'Intérieur et le département du Plan.

II.5. Travaux d'analyse des propositions des commissions

Une fois élaborés, les rapports issus des travaux des différentes commissions de planification, sont adressés au département du Plan, lequel procède à l'analyse des programmes d'action proposés en prenant en considération les priorités, les moyens de financement mobilisables et les critères de sélection retenus.

Des commissions tripartites, composées conjointement des départements des Finances, du Plan et des ministères concernés, arrêtent alors les programmes définitifs. En cas de persistance de désaccords, le recours à l'arbitrage du Premier Ministre est sollicité.

Ainsi, le projet de plan de développement économique et social constitue la quintessence des orientations globales et sectorielles, des programmes d'actions retenus et des mesures et réformes accompagnant ces programmes. Ce projet de plan est soumis, pour approbation, successivement au Conseil de Gouvernement, au Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan et au Conseil des Ministres avant d'être voté par le Parlement.

II.6. Mise en œuvre du Plan

Lors de sa mise en œuvre, le plan fait l'objet d'un suivi annuel aux niveaux macroéconomique et sectoriel. Une telle opération est assurée par le département du plan et les différents départements ministériels et aboutit à l'élaboration d'un rapport sur son exécution faisant ressortir l'état d'avancement physique et comptable des programmes et projets qui y sont prévus.

Cependant, ce rapport de suivi physique n'est pas lié au suivi de l'exécution du budget d'investissement.

II.7. Points d'ancrage de l'approche genre

Il convient de réexaminer les différentes phases du processus de planification sous l'angle de l'analyse genre.

Dans la phase préliminaire, les études prospectives sur les perspectives démographiques et les besoins sociaux qui en découlent exigent une détermination différenciée des besoins sociaux selon le genre et devraient permettre de bien cadrer les perspectives d'évolution de la croissance économique déclinées en fonction des niveaux d'équité attendus. A ce niveau, il serait opportun d'exploiter l'ensemble des données disponibles sur la situation des hommes comme des femmes et des enfants, filles et garçons, d'identifier les lacunes dans ces données au regard d'un diagnostic socio-économique genre, de prendre des mesures pour affiner ces données et les rendre plus exhaustives, et de proposer des actions à mettre en œuvre pour y remédier.

A cet égard, il est important de relever que "la cartographie de la pauvreté communale" a contribué au passage des unités classiques d'analyse (milieu et région) à de nouvelles unités d'analyse plus fines (socio-économique et sensible au genre) et a permis un meilleur ciblage des populations défavorisées. L'élaboration de cette carte de pauvreté, en collaboration avec la Banque Mondiale, s'est référée à l'approche méthodologique "poverty mapping" fondée sur le couplage des données du Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH) 1994 et l'enquête sur le niveau de vie des ménages 1998/99. Cette carte a été actualisée sur la base des résultats du RGPH de 2004 et de l'enquête sur la consommation et les dépenses des ménages 2000/01. Avec la mise en place de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, la carte de la pauvreté est un document d'importance capitale et constitue une mine d'informations permettant d'affiner le ciblage des zones pauvres et de redresser les mécanismes d'intervention sur la pauvreté en fonction de la situation spécifique à chaque commune.

Au niveau des documents de référence, la Lettre Royale demeure le point d'ancrage par excellence des orientations données eu égard aux inégalités de genre et à la promotion des droits de la femme et de l'enfant.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que la pertinence de l'analyse genre dans tous les trois volets de la Note d'Orientation du département du Plan, à savoir les résultats de l'étude sur l'évolution de la situation économique et sociale et les insuffisances identifiées, les retombées des perspectives sociodémographiques à long terme. A titre d'exemple, pour le Maroc, la baisse de la fécondité, la transition démographique et l'entrée des femmes dans le monde du travail rémunéré sont autant d'éléments dont il convient de prendre en compte dans le cadre de la planification projetée au regard de l'optique genre. L'identification des couches sociales les plus vulnérables devrait également être sujet à une démarche d'analyse genre -jeunes hommes et jeunes femmes chômeurs, dans différents milieux, hommes et femmes dans les petites exploitations agricoles, par exemple-.

Au niveau de la programmation, les outils d'analyse genre doivent être au cœur de l'évaluation sur le plan économique et notamment des critères d'arbitrage social. Dans ce cas, les chargés de cette programmation doivent être outillés et formés en analyse genre pour mieux l'insérer au niveau de la programmation. En ce qui concerne le choix des projets, ces derniers doivent non seulement éviter de générer des inégalités liées au genre mais réduire aussi les distorsions existantes. Ils doivent également tenir compte des critères de l'efficacité socio-économique et de l'équité genre. La note sur les procédures de préparation du plan doit décliner de manière explicite la méthodologie ainsi proposée et insister sur le respect de ces deux critères.

Dans le cadre des travaux des commissions de planification, il serait nécessaire d'inclure, dans les termes de référence de ces travaux, la prise en compte de l'approche genre en mettant

l'accent sur le respect des critères d'efficacité socio-économique et d'équité genre dans la sélection des programmes/projets de développement.

A l'occasion de l'élaboration du prochain plan, il s'avère nécessaire de mettre en place une commission nationale qui sera chargée de l'intégration de l'approche genre dans les politiques et programmes de développement où seraient représentés les départements en charge du développement social, de la solidarité, de la famille et de la jeunesse.

Dans l'objectif de la gendérisation même du processus de planification, la présidence de certaines commissions nationales et locales devrait revenir, quand c'est possible, à des personnalités féminines. En outre, la représentativité des femmes, des points focaux genre et des compétences en analyse genre au sein de ces commissions de planification doit être renforcée.

Ainsi, l'approche genre est incontournable dans une démarche ascendante de planification, afin d'intégrer la situation des femmes comme des hommes, leurs perspectives et leurs perceptions.

III. Processus de préparation, d'élaboration, d'exécution et du contrôle du budget

Les actions et les programmes prévus par le plan de développement économique et social sont réalisés, en principe, dans le cadre des budgets annuels correspondant à la période couverte par le plan. A préciser toutefois, que l'articulation entre le budget et le plan reste subordonnée à la question de la disponibilité des ressources budgétaires et à l'évolution de la conjoncture nationale et internationale sachant pertinemment que la planification revêt un caractère indicatif au Maroc.

L'on peut dire donc que le budget représente en quelque sorte une traduction financière de l'exécution annuelle du plan. En guise de définition institutionnelle, consacrée par l'article 1^{er} de la loi organique relative à la loi de finances, le budget est l'acte au moyen duquel, sont prévues, évaluées, énoncées et autorisées les ressources et les charges de l'Etat pour chaque année budgétaire.

A cet égard, dans un contexte socio-économique particulier comme celui du Maroc où le développement humain demeure au stade d'objectif à moyen et long termes, le budget de l'Etat représente, l'acte par lequel prennent forme et se concrétisent toutes les politiques publiques et notamment celles qui ont trait aux problématiques d'ordre social dont celles relatives aux questions de l'équité-genre, des effets et impacts sur les populations au regard de leurs besoins et situations différenciés.

Devant l'ampleur du déficit social, la question du financement du développement humain constitue une problématique complexe posée au gouvernement. Une telle complexité incite constamment les pouvoirs publics à mettre en place une stratégie budgétaire basée sur un cadrage macroéconomique rigoureux. Ce dernier a pour finalité d'anticiper la situation macroéconomique qui va, vraisemblablement, prévaloir lors de l'exécution du budget en établissant les prévisions financières découlant de l'évolution de l'économie. Au terme de cet exercice macrobudgétaire, sont mises en évidence les marges de manœuvre du gouvernement ainsi que les contraintes auxquelles il devrait faire face.

Après un rappel du cadre juridique du budget, il sera procédé, par la suite, à la présentation des procédures de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle de l'exécution de la loi de finances⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ Le terme «Loi de Finances» comprend les différentes dispositions juridiques relatives aux recettes et aux charges de l'Etat, les modalités de leur application et de leur contrôle ainsi que le budget de l'Etat. Sont réputées lois de finances, aux termes de l'article 2 de la loi organique relative à la loi de finances, la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement. Quant au terme «budget», il englobe l'ensemble de ses composantes, à savoir : le Budget Général, le Budget annexe, les Comptes Spéciaux du Trésor et les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome.

III.1. Cadre juridique de la loi de finances et principes budgétaires

Le cadre juridique de la loi de finances est constitué :

- Des articles 50 et 51 de la Constitution qui énoncent une loi organique relative aux lois de finances, institutionnalisent l'articulation entre le plan et le budget d'investissement et déterminent les conditions de vote et d'amendement par les membres du Parlement ;
- De la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances qui définit la loi de finances, son contenu, ses règles de présentation et les principes budgétaires, qui détermine les ressources et les charges de l'Etat et qui arrête les modalités d'examen et de vote ainsi que certaines règles relatives à son exécution ;
- Du décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999, relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances.

Encadré 9 : Principaux amendements apportés à la LOF en 1998 et 2000

En 1998, puis en 2000, la loi organique relative à la loi de finances (LOF) a été amendée pour tenir compte notamment de la révision du texte de la Constitution intervenue en 1996. Les principales modifications qui y sont apportées portent sur :

- le rétablissement du concept du plan après sa réhabilitation par la Constitution et sa substitution au programme économique et social intégré ;
- l'adaptation, au contexte bicaméral, des délais de dépôt et d'examen, par le Parlement, de la loi de finances ainsi que de la procédure de son vote ;
- la clarification des principes fondamentaux du droit budgétaire : annualité, universalité, non affectation des recettes et spécialisation des dépenses ;
- l'amélioration des conditions de gestion du budget notamment par l'assouplissement ou la rationalisation des dépenses, l'introduction de la notion de Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA) déjà consacrée par des textes réglementaires et la simplification et la rationalisation de certaines règles propres aux Comptes Spéciaux du Trésor (CST).

La notion de lois de finances couvre à la fois :

- la loi de finances de l'année : elle prévoit, évalue énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ;
- la loi de finances rectificative: elle modifie, en cours d'année budgétaire, les dispositions de la loi de finances de l'année, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique et financière ;
- la loi de règlement : elle constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année.

Plusieurs principes sous-tendent l'élaboration du budget.

Le principe d'annualité est souvent cité en premier lieu pour insister sur le fait que le budget ne saurait, pour des raisons d'opérationnalité fiscale, déborder le cadre annuel qui coïncide avec l'année civile comme l'énonce l'article 6 de la LOF qui stipule que "*l'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre*". A rappeler que l'année budgétaire a correspondu entre 1996 et 2000 à la période s'étalant entre le 1^{er} juillet de l'année en cours et le

30 juin de l'année d'après dans l'objectif d'adapter le calendrier budgétaire aux pérégrinations de l'année agricole. La budgétisation des projets d'investissement public, dont la réalisation s'étend sur plusieurs années, s'effectue par atténuation du principe d'annualité. Pour ce faire, les outils prévus par le législateur sont les crédits de report, les crédits d'engagement et les comptes spéciaux du Trésor.

Le principe d'universalité, autre principe meublant l'édifice budgétaire, est fondé pour sa part sur la règle du montant intégral des produits et sur la non-affectation préalable des recettes. C'est dans ce sens où abondent les dispositions de l'article 9 de la LOF qui stipulent que *"il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses"*. Des exceptions à ce principe coexistent cependant avec ces règles en dehors et/ou au sein du budget général. Dans le premier cas, les affectations spéciales de certaines recettes à des dépenses prédéterminées prennent la forme de comptes spéciaux du Trésor, alors que dans le second cas, elles sont générées par des procédures comptables particulières concernant les fonds de concours, les dons et legs (article 22 de la LOF) ainsi que les rétablissements de crédits (article 23 de la LOF).

Le principe de spécialité, dicté par la nécessité d'informer de manière précise sur la façon avec laquelle les crédits autorisés par le Parlement vont être utilisés par le Gouvernement, met en place une présentation budgétaire en fonction de la nature et de la destination de ces mêmes crédits. C'est ainsi que l'article 29 de la LOF dispose que *"les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes, selon leur destination, leur objet ou leur nature"*. Il y est précisé par ailleurs que *"pour chaque département ministériel ou institution, il est prévu, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, un chapitre pour le personnel et un chapitre pour le matériel et les dépenses diverses. Les dépenses d'investissement comportent un chapitre par département ministériel ou institution"*.

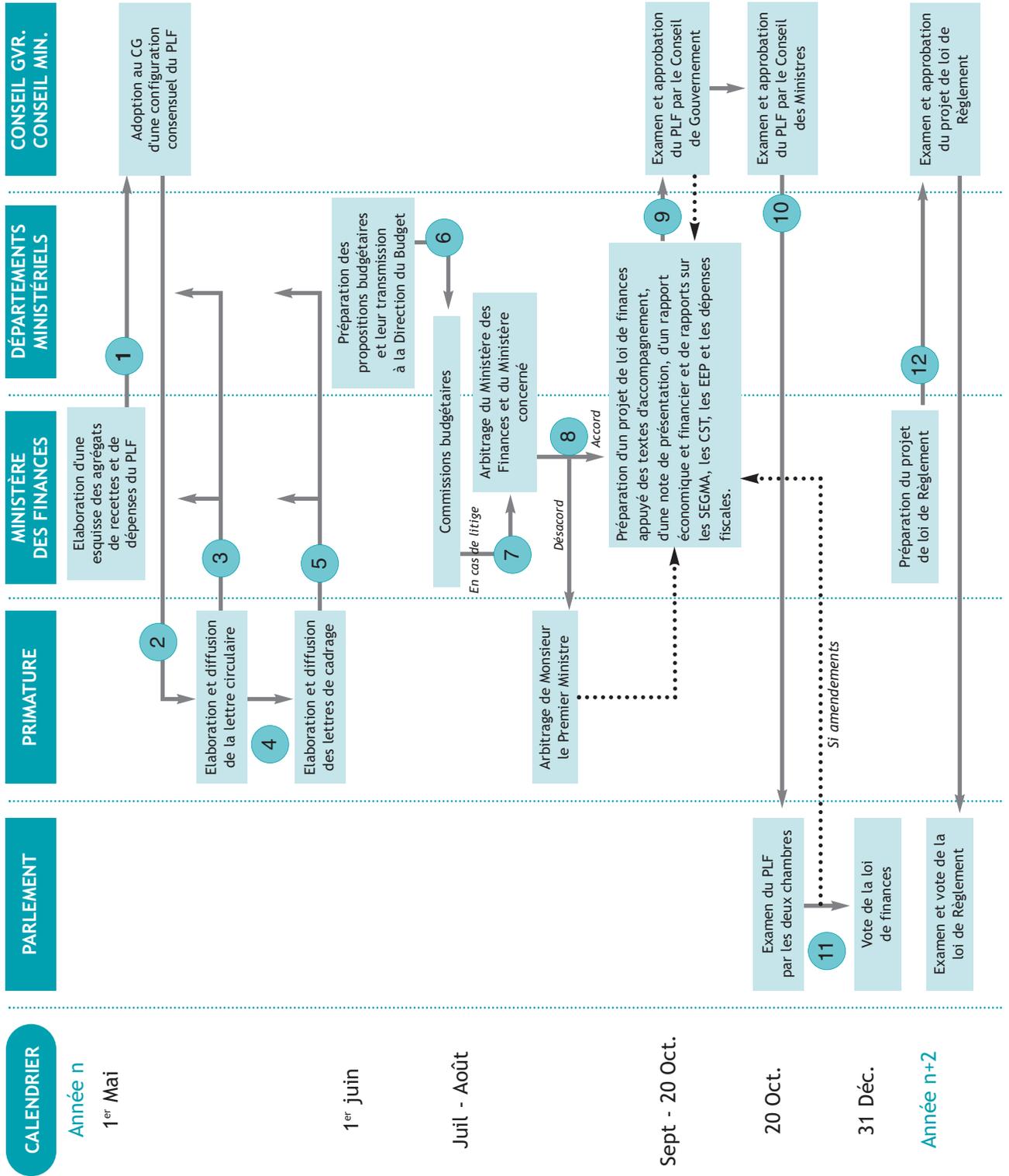
Le principe de l'unité est également l'un des grands principes budgétaires qui oblige à avoir un document budgétaire unique pour l'ensemble des dépenses et des recettes de chacune des institutions publiques de l'Etat. Pour ce dernier, un tel document est la loi de finances de l'année qui regroupe en plus du budget général, le budget annexe de la Radio Télévision Marocaine (RTM)⁽⁴³⁾, les services de l'Etat gérés de manière autonome et les comptes spéciaux du Trésor. Cette présentation, à la fois complexe et hétérodoxe, permet de concilier le principe de l'unité avec la diversité et la particularité qui caractérisent les opérations budgétaires de l'Etat.

Le principe de l'équilibre est l'un des principes classiques qui régit le budget. En effet, l'article 1^{er} de la loi organique stipule que *"la loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans les limites d'un équilibre économique et financier qu'elle définit"*.

Le cycle de préparation et d'adoption de la loi de finances est présenté dans la figure ci-après :

⁽⁴³⁾ Ce budget annexe a été supprimé suite la transformation du statut juridique de la RTM en société anonyme.

FIGURE 8
Cycle de préparation et d'adoption de la Loi de Finances



III.2. Préparation de la loi de finances

La préparation de la loi de finances est une compétence gouvernementale puisque l'article 32 de la loi organique relative à la loi de finances stipule que *"Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances"*.

Le processus d'élaboration du budget, s'appuyant sur un référentiel de base de la stratégie budgétaire, débute par le choix de la stratégie budgétaire à adopter avant d'aboutir à l'établissement des morasses budgétaires en passant par la détermination des plafonds des charges et des ressources et l'envoi de la lettre de cadrage aux différents départements ministériels.

Le référentiel de base de la stratégie budgétaire est constitué principalement des Hautes Instructions Royales, des directives du plan de développement économique et social et de la déclaration de la politique générale du Gouvernement. Cependant, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) lancée par Sa Majesté le Roi, lors de son discours du 18 mai 2005 qui vise la qualification de l'élément humain et l'éradication progressive des formes d'exclusion et la lutte contre la pauvreté, a constitué également un cadre de référence supplémentaire pour la préparation de la loi de finances au titre de l'année 2006 et suivantes.

Comme le montre clairement le schéma mentionné ci-dessus, la préparation d'une loi de finances suit plusieurs étapes.

La politique budgétaire est proposée, à la primature, par le ministère chargé des finances sur la base du cadrage macroéconomique préétabli en fonction de l'évolution tendancielle du taux de croissance, de l'épargne et investissement publics et des résultats de la campagne agricole. Ainsi, tout en tenant compte de la nécessaire sauvegarde des équilibres fondamentaux, cette politique est formulée, de manière optionnelle, sous forme de scénarii portant sur le niveau des recettes attendues qui détermine en partie le volume des dépenses, le reste étant déterminé par le niveau de déficit budgétaire soutenable pour le budget, c'est-à-dire le financement disponible par endettement public. Les conclusions de ce travail (esquisse budgétaire) sont présentées au Conseil du gouvernement qui se tient, en principe avant le 1^{er} mai de chaque année, pour arrêter les plafonds des charges et des ressources. Lors de ce conseil, le ministre chargé des finances fait le point sur l'exécution de la loi de finances en cours et présente la configuration de la loi de finances pour l'année prochaine. Les grandes masses des recettes sont déterminées en tenant compte de la politique fiscale et des mesures de recettes et de revenus autorisés à mettre en place⁽⁴⁴⁾. S'agissant des grandes masses des dépenses, elles sont arrêtées en prenant en charge les nouvelles dépenses et en instaurant des mesures de rationalisation (1^{ère} étape).

Les grandes orientations issues de ce Conseil ainsi que les priorités de la politique gouvernementale sont reprises dans une lettre de Cadrage sous forme de circulaire adressée à chaque ministre par le premier ministre ou le ministre chargé des finances. Cette lettre de cadrage annonce les directives générales devant guider et présider à l'établissement des budgets sectoriels pour l'année suivante dans la limite des plafonds fixés pour chaque département. En annexe de cette circulaire, sont présentés les données budgétaires ventilées en postes budgétaires créés, en dépenses du matériel et de dépenses diverses et en dépenses d'investissement (Étapes 2, 3, 4 et 5).

Après la réception des lettres de cadrage, les départements ministériels formulent des propositions budgétaires en fonction de l'évolution et des spécificités de leur politique sectorielle. Ces propositions sont discutées dans le cadre de commissions budgétaires où sont représentés les départements concernés et la direction du budget du ministère chargé des finances. Les commissions budgétaires ont pour objet de s'assurer de la conformité des propositions des ministères avec les lettres de cadrage et les orientations et priorités du Gouvernement (Étape 6).

⁽⁴⁴⁾ La détermination des recettes est une opération menée conjointement par la Primature et le ministère chargé des finances.

Ainsi, ces commissions examinent les ventilations des crédits proposés sur la base des directives du gouvernement relatives à :

- la rationalisation des dépenses et notamment par l'identification des dépenses improductives ;
- l'adaptation entre projets et actions proposés avec les choix stratégiques du gouvernement et les programmes prioritaires ;
- le respect des engagements pris notamment au titre des projets financés par les bailleurs de fonds internationaux et des échéanciers des projets en cours de réalisation ;
- la nécessité de s'assurer que les projets proposés ont fait l'objet d'études préalables nécessaires pour entamer leur exécution.

En cas de litige au niveau des commissions budgétaires, les différends sont soumis à l'arbitrage du ministre chargé des finances et du ministre concerné (Etape 7). Si les désaccords persistent, les cas litigieux sont soumis à l'arbitrage du Premier Ministre (Etape 8).

Lorsque les plafonds des crédits budgétaires sont arrêtés et éventuellement arbitrés par département et les dispositions à insérer dans la loi de finances sont mises au point, le montage de la loi de finances est établi.

Par la suite, le projet de loi de finances est soumis à l'examen du Conseil du gouvernement (Etape 9) puis au Conseil des ministres (Etape 10).

Parallèlement et dans le respect du calendrier budgétaire, les crédits arrêtés sont ventilés, par nature de dépenses et par département, dans des morasses budgétaires en accord avec la direction du budget.

Il convient de signaler que dans un souci d'amélioration, de présentation et de transparence, la loi de finances est accompagnée :

- d'un rapport économique et financier qui décrit le contexte national et international, le cadre macroéconomique dans lequel s'inscrit la loi de finances ainsi que ses retombées ;
- d'un rapport sur les entreprises et établissements publics qui porte sur les réalisations de ces institutions, leur participation dans la croissance économique et sociale et les opérations de réforme et de restructuration ;
- d'un rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome qui présente les données sur leurs budgets ;
- d'un rapport sur les comptes spéciaux du Trésor qui rapporte les données les concernant ;
- d'un rapport sur les dépenses fiscales consécutives à des exonérations, des réductions de taux, ou de traitements fiscaux préférentiels.

III.3. Adoption de la loi de finances (Etape 11)

Une fois adopté par le Conseil des ministres, le projet de loi de finances est déposé au bureau de l'une des deux chambres du parlement, au plus tard, soixante-dix jours avant la fin de l'année budgétaire en cours (20 octobre) conformément aux dispositions de la loi organique relative à la loi de finances.

Sachant que chacune des deux chambres dispose de 30 jours pour se prononcer sur le projet de loi de finances, celui-ci est examiné par la commission des finances de la chambre saisie la première. Cette commission, seul interlocuteur valable du gouvernement, est chargée principalement de préparer la discussion en séance plénière dudit projet.

Pour ce faire, elle accueille le ministre chargé des finances qui anime un débat général au nom du gouvernement sur le projet de loi de finances et répond aux questions orales et écrites qui lui

sont posées au niveau de cette commission. Sur un autre plan, elle gère le dossier des amendements votés en son sein après coordination avec les commissions spécialisées chargées de l'examen et du vote des budgets sectoriels.

Par la suite, le projet de loi de finances est soumis, article par article, au vote de la chambre constituée en séance plénière. Le texte initialement présenté est modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre et accepté par le gouvernement. En effet, en matière d'amendements, l'article 51 de la Constitution stipule que *"les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique"*.

Dès le vote ou à l'expiration du délai prévu pour l'examen du projet par cette chambre (30 jours), le gouvernement saisit l'autre chambre du projet de texte sans ou avec les amendements acceptés par lui. Cette Chambre se prononce dans un délai de 30 jours suivant sa saisine selon le même formalisme observé par la chambre saisie la première.

Lorsque le projet de loi de finances n'a pu être adopté après une seule lecture par chacune des deux Chambres, le gouvernement peut déclarer l'urgence et provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion dans un délai de sept jours après sa saisine par le gouvernement. Ce texte d'accord est soumis aux deux chambres qui se prononcent dans un délai de trois jours. Toutefois, si la commission ne parvient pas à un accord ou si le texte proposé n'est pas adopté par les deux chambres, le gouvernement saisit la chambre des représentants qui ne peut adopter le projet de loi de finances qu'à la majorité absolue des membres la composant.

Si, à la fin de l'année budgétaire (31 décembre), la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission au Conseil constitutionnel, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à l'approbation et prend un décret relatif aux recettes.

III.4. Exécution de la loi de finances

L'exécution de la loi de finances débute le premier jour de l'année budgétaire (1^{er} janvier) après sa promulgation au bulletin officiel. Elle se fait sur la base des règles de comptabilité fixées par le décret Royal n° 330/66 du 10 moharram 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de la comptabilité publique tel que, modifié et complété. Ces règles reposent sur deux principes fondamentaux :

- Les opérations financières sont sous la responsabilité des ordonnateurs et des comptables,
- La séparation des ordonnateurs et des comptables.

► Les ordonnateurs

On distingue deux catégories d'ordonnateurs, principaux et secondaires.

Les ministres sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de leur département, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux qui leur sont rattachés ainsi que des budgets annexes.

Toutefois, des décrets peuvent instituer ordonnateurs, des directeurs généraux ou directeurs lorsque les nécessités du service le justifient.

Les ordonnateurs peuvent, sous leur responsabilité et contrôle, instituer des sous ordonnateurs (ordonnateurs secondaires) auxquels ils délèguent leur pouvoirs dans les limites budgétaires et territoriales qu'ils précisent.

► **Les comptables**

Ce sont des agents nommés par le Ministre des Finances, ou avec son agrément, chargés d'effectuer, au nom des organismes publics, des tâches qu'ils sont, en principe, seuls à pouvoir accomplir. Ils sont chargés notamment:

- de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation, ainsi que de l'encaissement des droits au comptant ;
- du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations.

Deux catégories de comptables publics peuvent être distinguées, à savoir :

- *Les comptables du trésor* : le trésorier général (le comptable supérieur du Royaume), les trésoriers régionaux, préfectoraux et provinciaux, les percepteurs et les agents comptables centraux des représentations diplomatiques et consulaires ;
- *Autres comptables* : les receveurs des douanes, de l'enregistrement et timbres, les conservateurs de la propriété foncière, ... etc.

Le processus de réalisation des dépenses est différent de celui des recettes.

► **L'exécution des dépenses**

Quatre phases successives caractérisent le processus d'exécution de la dépense publique:

- *l'engagement* : acte par lequel l'organisme public crée ou constate une obligation de nature à entraîner une charge ;
- *la liquidation de la dépense* : son objet est de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense ;
- *l'ordonnancement* : acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public. Cet acte incombe à l'ordonnateur ;
- *le paiement* : acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Il est effectué par le comptable au vu de l'ordonnance de paiement émis par l'ordonnateur.

► **L'exécution des recettes**

L'exécution de la loi de finances au niveau des recettes passe par trois étapes :

- *la liquidation* : Il appartient aux ordonnateurs de constater les droits (s'assurer de la réalité des faits générateurs de la créance) et de liquider ces droits (appliquer les tarifs légaux à ces bases d'imposition) ;
- *l'établissement de l'ordre de recettes* : sur la base des résultats de l'étape de liquidation ;
- *le recouvrement* : réception et prise en charge par le comptable des ordres de recettes émis par l'ordonnateur.

III.5. Contrôle de l'exécution du budget

L'exécution du budget est soumise essentiellement à deux types de contrôle : le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*.

Au niveau du contrôle *a priori*, on peut évoquer :

- *le contrôle interne des Administrations* : il repose sur des enquêtes et vérifications permanentes effectuées dans le cadre de l'exécution de la dépense publique ;

- *le contrôle des engagements de dépenses* : il consiste en l'étude des pièces justificatives de la proposition d'engagement de la dépense. C'est un contrôle à caractère préventif effectué par les contrôleurs des administrations centrales au niveau des ministères et par les contrôleurs provinciaux en ce qui concerne les crédits délégués aux ordonnateurs des services extérieurs des ministères ;
- *le contrôle de la Trésorerie Générale du Royaume* : c'est un contrôle des ordres de paiement effectué par les comptables publics relevant de la Trésorerie Générale avant règlement des dépenses.

Au niveau du contrôle *a posteriori*, on peut citer :

- Le contrôle de l'Inspection Générale des Finances qui se caractérise par :
 - *Un contrôle a posteriori*
Il s'effectue après exécution des opérations financières et comptables ;
 - *Un contrôle sélectif*
Il ne s'applique pas à tous les responsables, agents et organes soumis au contrôle ;
 - *Un contrôle préventif*
Les rapports contiennent des recommandations à même d'améliorer les procédures de gestion et d'instaurer la culture de rationalisation ;
 - *Un contrôle répressif*
Les PV de constatation d'infraction sont transmis aux autorités compétentes pour prendre les mesures nécessaires ;
 - *Un contrôle ouvert*
Les rapports d'inspection sont transmis aux agents contrôlés pour leur permettre d'exercer leur droit de réponse en produisant, le cas échéant, les justifications et/ou les observations éventuelles qui seraient soit acceptées soit écartées par l'inspecteur des finances.
- Le contrôle de la Cour des Comptes. Cette institution est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Dans ce cadre, elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et en apprécie la gestion. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent l'exécution desdites opérations.

En matière de discipline budgétaire et financière, la Cour des Comptes exerce une fonction juridictionnelle à l'égard de tout responsable, de tout fonctionnaire ou agent de l'un des organismes suivants :

- Les services de l'Etat ;
- Les établissements publics ;
- Les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;
- Les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent conjointement avec des collectivités locales, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.

En matière de contrôle de la gestion, le contrôle de cette Cour s'exerce essentiellement sur les organismes susvisés ainsi que sur :

- les entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public, autre que celles qui sont soumises au contrôle des cours régionales ;
- les organismes de prévoyance sociale, quelle que soit leur forme, qui reçoivent de l'un des organismes précités des concours financiers sous forme de cotisations patronales ou de subventions.

Cette Cour contrôle l'emploi des fonds publics reçus par les entreprises, autres que celles citées ci-dessus, ou par les associations, ou tous autres organismes bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours, quelle que soit sa forme de la part de l'Etat, d'un établissement public ou de l'un des autres organismes soumis au contrôle de la Cour.

- Le contrôle des cours des Comptes régionales. Dans le cadre de leurs compétences, plusieurs attributions leur sont assignées :
 - juger les comptes et contrôler la gestion des collectivités locales, de leurs groupements et des établissements publics relevant de leur tutelle ;
 - contrôler la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local et des sociétés et entreprises dans lesquelles les organismes précités possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;
 - contrôler l'emploi des fonds publics reçus par des entreprises, autres que celles citées ci-dessus, des associations, ou tout autre organisme bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours quelle que soit sa forme de la part d'une collectivité locale, d'un groupement ou de tout autre organisme soumis au contrôle de la Cour régionale ;
 - exercer une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent des collectivités locales et de leurs groupements, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements, de toutes sociétés ou entreprises dans lesquelles des collectivités locales ou des groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;
 - concourir au contrôle des actes relatifs à l'exécution des budgets des collectivités locales et de leurs groupements.
- Le contrôle du Parlement. Dans l'ensemble, le Parlement contribue à la transparence et à la responsabilité dans la gestion du patrimoine de l'Etat permettant ainsi de réduire le gaspillage des ressources. Le contrôle parlementaire prend trois formes :
 - un contrôle procédural à travers le vote de la loi de finances, les questions orales et écrites et les commissions d'enquêtes parlementaires ;
 - un contrôle coercitif à travers le vote du retrait de confiance ou la motion de censure ;
 - examen et approbation de la loi de règlement.

III.6. Points d'ancrage de l'approche genre dans le processus budgétaire

Chaque étape du cycle budgétaire constitue un point d'ancrage de l'analyse genre. Les outils d'analyse à utiliser sont répertoriés dans la partie II.

Au niveau du *cadre macroéconomique*, il serait question, d'assurer à terme :

- La désagrégation des données sur l'emploi par sexe et selon d'autres variables pertinentes (régions, milieu rural/urbain...) dans les modèles macroéconomiques ;
- L'utilisation de la version 4 du Système de Comptabilité Nationale de 1993 qui porte sur une estimation plus exhaustive des activités économiques des femmes, ainsi que du secteur informel dans les comptes nationaux ;
- La prise en compte des activités de services non rémunérés, s'appuyant sur la nomenclature ICATUS (classification internationale de l'utilisation du temps pour les statistiques) et les études d'emploi du temps, dans un compte satellite.

Dans ce contexte et afin de mieux orienter les politiques budgétaires, le Maroc a entamé l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Ce cadre inscrit le budget dans

une programmation pluriannuelle (horizon de trois ans glissant) permettant ainsi d'effectuer des analyses sur la viabilité des finances publiques à moyen terme. Le CDMT sera amplement développé dans le chapitre II "Au niveau des réformes budgétaires en cours".

Au niveau de l'esquisse de recettes et des charges, la mise en place d'une gestion publique orientée vers les résultats et la prise en compte de l'équité selon le genre doivent être une partie intégrante de la démarche pour définir les priorités politiques et la répartition intersectorielle des enveloppes, eu égard aux contraintes budgétaires. Le cadrage stratégique doit intégrer la dimension du développement humain que consacre l'Initiative Nationale du Développement Humain [INDH], laquelle intègre, dans sa philosophie et dans une large mesure, les préoccupations d'égalité genre.

La Lettre Circulaire et les lettres de cadrage sont des instruments stratégiques pour décliner l'adoption systématique de l'approche genre⁽⁴⁵⁾.

Selon l'optique genre, l'esquisse budgétaire pourrait être présentée en quatre catégories de dépenses :

- les allocations budgétaires visant expressément les femmes et les filles. Il faudrait veiller à ce que les questions de genre soient prises en considération par tous les ministères dans tous les programmes et dans l'allocation des ressources correspondantes ;
- les allocations budgétaires visant expressément les hommes et les garçons ;
- les allocations globales examinées en fonction de leur impact genre en déterminant dans quelle mesure elles répondent aux besoins pratiques et stratégiques des femmes et des hommes, des filles et des garçons ;
- les allocations visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les services publics.

Au cours *des commissions budgétaires*, l'examen des enveloppes sectorielles peut se baser sur :

- les lignes directrices qui explicitent l'intégration de l'analyse genre dans les projets (voir chapitre III) et visent l'adaptation des actions proposées aux choix stratégiques et prioritaires sensibles au genre (tel que défini par l'INDH gendérisée et les Lettres Circulaires),
- l'attribution des enveloppes suffisantes aux mécanismes et aux instances chargés de la problématique genre (départements ministériels, commissions, points focaux).

Au niveau de *l'adoption de la loi de finances*, les rapports accompagnant le projet de Loi de Finances peuvent inclure une analyse genre de la politique gouvernementale. L'impact de la conjoncture internationale et des mesures prises ainsi que les implications des engagements pris par le Maroc au niveau international doivent aussi être évalués sous une optique genre.

A titre d'exemple, les effets de la réduction des barrières tarifaires dans le secteur textile-habillement a une incidence négative pour l'emploi salarié des femmes vu la féminisation du secteur et la forte concentration de l'emploi féminin non-agricole dans ce secteur. Les retombées négatives et différenciées selon les différentes catégories de femmes et d'hommes doivent être analysées afin de prendre les mesures optimales et équitables.

Le Maroc a lancé un processus de rapport genre du budget. Ce document a été annexé pour la première fois au rapport économique et financier accompagnant le projet de loi de finances 2006. Ce document a permis d'établir une situation de référence de quatre départements en l'occurrence l'Agriculture et le Développement Rural, l'Education Nationale, la Santé et les

⁽⁴⁵⁾ La lettre circulaire de Monsieur le Premier Ministre relative à l'élaboration du PLF 2007 a invité les départements ministériels à prendre en considération l'approche genre dans le cadre du processus de globalisation des crédits et de gestion axée sur les résultats, à travers notamment l'utilisation des indicateurs sensibles au genre.

Finances. Il retrace un état des lieux des programmes et des allocations budgétaires afférentes à ces ministères en vue de suivre le progrès dans le temps en matière de budgétisation sensible au genre et d'analyser l'impact selon le genre des pratiques budgétaires actuelles.

Pour le PLF 2007, ce document a concerné huit départements supplémentaires à savoir la Justice, l'Emploi, l'Équipement, l'Énergie, l'Habitat, le Secrétariat d'État chargé de la Famille, de l'Enfance et des Personnes Handicapées, le Secrétariat d'État chargé de l'Eau et le Haut Commissariat au Plan.

Pour le PLF 2008, le rapport sera élargi à cinq nouveaux départements (Formation Professionnelle, modernisation des secteurs publics, jeunesse, affaires étrangères et artisanat) ainsi qu'au programme de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

Ce rapport, participe à l'instauration de la culture de l'évaluation et de la transparence des politiques publiques.

Le rapport genre devrait ainsi évaluer la prise en compte de la dimension genre dans la programmation budgétaire, par département, et présenter :

- une description de la situation des hommes, des femmes, des garçons et des filles dans le secteur concerné ;
- une évaluation genre des politiques et plans du secteur concerné ;
- une ventilation des crédits selon les trois catégories : séxospécifiques, action positive/égalité de chances, perspectives et projets de renforcement de la gendérisation.

Au niveau de l'exécution du budget, les départements sectoriels devraient adopter une démarche orientée vers les résultats et considérer l'égalité genre comme un objectif primordial à atteindre.

Par ailleurs, le Parlement peut interpeller le Gouvernement pour la prise en compte du genre dans le budget et dans le calcul des indicateurs. La commission des finances et les commissions sectorielles au niveau du Parlement peuvent également lancer des initiatives pour la prise en compte du genre dans la politique budgétaire. Il est parfaitement envisageable de créer des commissions ou sous-commissions spécialisées chargées d'intégrer une perspective de genre dans les lois⁽⁴⁶⁾.

Cependant, quelques obstacles peuvent s'opposer à la mise en œuvre de la gendérisation du budget, dont notamment le manque d'informations sur les inégalités genre dans certains domaines et la faible représentation des femmes au Parlement. Aussi, le système statistique devrait être revisité pour produire des informations qui mettent en exergue les différences entre les femmes et les hommes, les filles et les garçons en matière d'accès aux services publics. Ces informations sont de nature à être utilisées par les parlementaires pendant les débats budgétaires.

III.7. Présentation de la loi de finances et structure des morasses budgétaires

S'agissant de la présentation de la loi de finances, celle-ci se structure en deux grandes parties relatives aux données générales de l'équilibre financier, pour la première, et aux moyens des services pour la seconde.

La première partie arrête les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges de l'État et comporte notamment :

- l'autorisation donnée au gouvernement aux fins de perception d'impôts et d'émission d'emprunts ;

⁽⁴⁶⁾ C'est ce qu'ont fait d'autres parlements, voir "parlement, budget et genre" op.cit

- les dispositions relatives à la création, modification ou suppression des ressources publiques et leur perception ;
- les dispositions relatives aux charges de l'Etat et aux comptes spéciaux du trésor ainsi qu'au contrôle de l'emploi des fonds publics ;
- l'évaluation des recettes du budget général, des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du trésor et l'évaluation globale des plafonds des charges de l'Etat ventilés par grande catégorie.

La deuxième partie de la loi de finances, de portée comptable, consiste notamment en la ventilation des charges de l'Etat, par chapitre pour les dépenses du budget général, par compte pour les comptes spéciaux du trésor et par service pour les services de l'Etat gérés de manière autonome.

Les dépenses du budget général sont groupées sous trois titres : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses relatives au service de la dette publique. A l'intérieur des titres, les dépenses sont présentées par chapitres subdivisés en articles, paragraphes et lignes, classés respectivement selon un ordre arborescent⁽⁴⁷⁾.

Trois chapitres sont prévus pour chaque département ministériel ou institution : un pour les dépenses d'investissement et deux pour les dépenses de fonctionnement. Ces dernières sont, en effet, réparties en deux chapitres réservés, respectivement, au personnel et au matériel et dépenses diverses.

L'article, traduisant une destination particulière des crédits, renseigne sur l'entité dépensière, laquelle correspond, en général, à une direction d'un ministère. Quant au paragraphe, il correspond à l'objet de la dépense, autrement dit à un projet bien déterminé. En ce qui concerne la ligne, subdivision fragmentaire de la dépense, elle est liée à la nature du crédit c'est-à-dire à chacune de ces opérations élémentaires donnant corps à un projet donné.

A titre d'illustration, l'intitulé "construction de bâtiments administratifs" correspond à une ligne dans un paragraphe intitulé "construction, aménagement et équipement des facultés des sciences", lui-même faisant partie de l'article désigné par "direction de l'enseignement supérieur" au sein du chapitre d'investissement du ministère de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique au titre de l'année budgétaire 2004.

⁽⁴⁷⁾ Le chapitre étant formé par plusieurs articles, chaque article est composé de plusieurs paragraphes et, enfin, chaque paragraphe est constitué de plusieurs lignes.

Le tableau 3 suivant est un extrait de morasse correspondant à l'exemple ci-dessus :

TABLEAU 3
Extrait de morasse

Code Fonc.	Code Eco.	Art.	§	Ligne	Nomenclature des services et des dépenses	Crédit de Paiement pour l'année budgétaire 2004	Crédit d'engagement pour 2005 et suivantes
					Rubriques		
35		3100			Direction de l'Enseignement Supérieur		
			31		Construction, Aménagement et Equipements des Facultés des Sciences		
	881			10	Etudes liées à la construction de bâtiments	---	---
	811			20	Achat de terrains	---	---
	8211			30	Construction de bâtiments administratifs	---	---
				"			
				"			
				"			

C'est au sein des morasses budgétaires que cette présentation intellectuelle du budget se trouve appliquée au moyen d'une codification qui réserve deux positions pour chacun des articles, des paragraphes et des lignes d'un même chapitre. Une telle codification répond au besoin d'une gestion informatisée et moderne des morasses budgétaires qui se trouvent depuis 1989, date de la réforme de la nomenclature budgétaire, enrichies par des codes économique et fonctionnel.

Cela étant, cette nomenclature juridique⁽⁴⁸⁾, introduisant une classification administrative via les notions de chapitre et d'article, permet de délimiter les responsabilités au niveau de l'exécution du budget. Cependant, elle demeure insuffisante par ce qu'elle ne renseigne pas sur tous les aspects de l'activité budgétaire en termes d'analyse et de suivi de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité des dépenses publiques.

Or, la transparence budgétaire est plus que nécessaire pour la gestion du pays. En effet, les partenaires extérieurs du Maroc, dont notamment les bailleurs de fonds, exigent, de plus en plus, de promouvoir une bonne gestion des finances publiques fondée sur les principes-objectifs d'efficacité et de transparence. Cette orientation découle aussi d'un choix souverain visant à centrer les efforts sur la réduction de la pauvreté, un élément décisif d'une stratégie économique orientée vers la croissance et la lutte contre les inégalités. Ce choix stratégique vient en réponse au phénomène de coercition sociale en développement et qui n'a de cesse de s'amplifier sous l'effet conjugué des ressources budgétaires qui vont en s'amenuisant et des besoins sociaux qui se font de plus en plus sentir.

⁽⁴⁸⁾ Le fondement juridique d'une telle nomenclature découle de l'article 29 de la loi organique relative aux lois de finances.

En fait, ce qui est recherché à travers la transparence, c'est une meilleure gestion des ressources, dans le cadre d'une bonne gouvernance budgétaire fondée sur l'intégrité de l'information budgétaire, la libre diffusion de celle-ci et une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics.

Dans ce sens et pour revenir à la question de la nomenclature, les classifications budgétaires se révèlent être des outils indispensables de la bonne gouvernance budgétaire puisqu'elles déterminent le niveau de maîtrise d'un gouvernement sur ses moyens financiers et donc sur ses résultats⁽⁴⁹⁾.

Outre la classification administrative destinée à déterminer le service administratif gestionnaire de la dépense, il existe deux autres classifications couramment usitées permettant une information claire sur l'exécution du budget et produisant un effet de connaissance sur celui-ci. La première est une classification économique orientée vers la nature de la dépense. La seconde est une classification fonctionnelle rendant compte de la fonction ou de l'objectif assigné à la dépense. Ces trois types de classification sont la base minimale pour une compréhension claire du contenu des lignes budgétaires.

La classification économique permet d'identifier les moyens à la disposition des services gestionnaires pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement⁽⁵⁰⁾. Elle permet de répartir ces moyens, selon leur nature économique, entre traitements et salaires, biens de consommation (matériel et mobilier de bureau...), prestations de services (études, entretien des locaux ...), intérêts de la dette, subventions aux établissements publics ou aux entreprises (dotations en capital ...), transferts aux ménages (compensation des prix...) ou à d'autres administrations (Impôts affectés aux collectivités locales...) et les prêts (avances aux fonctionnaires pour acquisition de logement social...).

Dans cette configuration, les dépenses sont regroupées dans les principales classes suivantes :

- Classe 0 : Dépenses non ventilées
- Classe 1 : Frais du personnel
- Classe 2 : Impôts et taxes
- Classe 3 : Biens de consommation
- Classe 4 : Services
- Classe 5 : Subventions d'exploitation et autres transferts courants
- Classe 6 : Frais financiers
- Classe 7 : Subventions d'équipement et autres transferts en capital
- Classe 8 : Immobilisations
- Classe 9 : Opérations financières

Le lien entre la classification économique et la nomenclature juridique s'établit au niveau de la ligne budgétaire. A chaque ligne de crédits est associée obligatoirement un seul code économique mais plusieurs lignes peuvent se référer au même code. C'est ainsi que la codification économique est faite en 4 positions (4 chiffres) allant de la classe principale aux différentes subdivisions qui permettent d'analyser davantage la nature économique de la dépense.

Structuré en deux parties distinctes (fonctionnement et investissement), le budget ne peut être analysé en dehors de cette dichotomie, que grâce à la codification économique qui permet de suivre la nature de la dépense quelque soit son imputation. Ainsi, par exemple, les

⁽⁴⁹⁾ Kwant H. (2004), "La problématique de la nomenclature budgétaire", Working Paper du FMI.

⁽⁵⁰⁾ Bouley D. (2004), "Les défis techniques du suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique francophone", Reflets et Perspectives, Volume XIII/1.

classes 3 et 4 relatives, respectivement, aux biens de consommation et de services, peuvent se retrouver à la fois dans les morasses du budget de fonctionnement et d'investissement. Cette démarche tend à renforcer le système de comptabilité budgétaire en vigueur par des normes de comptabilité patrimoniale en attendant une réforme d'envergure en la matière.

La mise en application de cette classification reste, toutefois, entachée de quelques imperfections comme, par exemple, l'intégration de certaines dépenses salariales dans les dépenses de matériel (Rémunération des occasionnels et des temporaires). Pareillement, les dépenses dites d'investissement peuvent contenir des dépenses de fonctionnement.

Il importe de souligner que malgré l'existence et la grande utilité de la nomenclature économique, elle reste inexploitée. Est-il nécessaire alors de recommander de joindre en annexe de la morasse budgétaire un état de répartition des crédits établi selon les critères de cette nomenclature économique en faisant ressortir la nature exacte de la dépense ?

Si l'organisation administrative peut connaître, au fil du temps, des changements majeurs, quant au maintien, suppression ou intégration de certaines entités gestionnaires, les grandes fonctions de l'Etat, telles que la sécurité et l'ordre public, l'éducation, la santé, la production d'infrastructures de base, restent, en revanche, assez stables et inscrites dans la durée. La classification fonctionnelle se propose, justement, de suivre dans le temps l'évolution des dépenses des administrations publiques relatives à ces fonctions. Elle facilite, en conséquence, les prévisions relatives aux dépenses futures.

La classification fonctionnelle en vigueur retient 10 classes principales énumérées comme suit :

- Classe 0 : Dépenses non réparties et non fonctionnelles
- Classe 1 : Pouvoirs publics et services généraux
- Classe 2 : Défense nationale
- Classe 3 : Enseignement, formation professionnelle et formation des cadres
- Classe 4 : Culte, culture, information et activités socio-éducatives
- Classe 5 : Santé
- Classe 6 : Autres actions sociales
- Classe 7 : Agriculture, forêts et pêche
- Classe 8 : Transports, communications et autres infrastructures
- Classe 9 : Autres actions économiques

Le lien entre la classification fonctionnelle et la nomenclature juridique s'établit au niveau du paragraphe budgétaire. A chaque paragraphe, est associé obligatoirement un seul code fonctionnel, mais deux ou plusieurs paragraphes différents peuvent se référer au même code. Sachant que le nombre de paragraphes est largement inférieur au nombre de lignes, la codification fonctionnelle est actuellement limitée à deux positions (2 chiffres). Néanmoins, cette codification à deux chiffres permet de préciser, autant que faire se peut, les diverses fonctions de l'ensemble des administrations publiques.

Comme limite de la classification fonctionnelle, il y a lieu de relever la formulation assez vague des fonctions utilisées qui ne permet pas toujours de suivre certains efforts budgétaires visant, par exemple, la réduction de la pauvreté et des inégalités. De même, cette classification reste étroitement liée à la classification administrative des ministères et des services. Or, la multiplicité des objectifs assignés à chaque structure administrative rend l'analyse fonctionnelle de la dépense imprécise.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi organique relative à la loi de finances, instituant un chapitre des dépenses du personnel par département ministériel ou institution, une nomenclature du personnel des administrations publiques vient en renforcement des classifications précédemment présentées. Elle classe les postes budgétaires en catégories, corps, cadres et grades.

Les principales catégories de personnel retenues par cette classification sont au nombre de quatre :

- Codes 02-35 : Personnel particulier du département ou institution concernée
- Code 97 : Fonctions supérieures (secrétaire général, directeur ...)
- Code 98 : Personnel commun (administrateur, rédacteur ...)
- Code 99 : Personnel interministériel (ingénieur, informaticien ...)

Les corps, les cadres et les grades sont codés, respectivement, sur quatre, six et huit caractères.

Outre les classifications déjà présentées, un système complet de suivi de la dépense devrait contenir, une classification géographique, une classification par programme et d'autres classifications liées à des besoins spécifiques d'analyse ou de suivi dans le temps. Ces dernières peuvent être créées autant que de besoin puisque les classifications normalisées ne sont pas exhaustives. En effet, les codifications budgétaires organisées autour des trois critères, nature économique, fonction et service gestionnaire, peuvent être complétées par d'autres informations comme l'origine du financement ou bien le bénéficiaire de la dépense.

S'agissant de la classification géographique, l'intégration de la dimension régionale dans le budget fait partie du processus de modernisation et de renforcement de la déconcentration de la gestion budgétaire. C'est pour cette raison que la poursuite de la réforme de la nomenclature budgétaire a été décidée. L'introduction de la nomenclature régionale dans la présentation du budget a ainsi été entamée à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les dépenses d'investissement du budget général, des SEGMA et des CST. La généralisation de la dimension régionale au niveau des chapitres de fonctionnement et des tableaux des effectifs sera progressive à partir de 2007. Les objectifs escomptés de cette réforme visent à renforcer le processus de déconcentration nécessaire à la mise en place d'une gestion de proximité, assurer une plus grande transparence et une large diffusion de l'information financière par région et Identifier l'effort budgétaire consenti au profit des différentes régions en étendant les articles de la nomenclature en vigueur, réservés aux structures administratives, au niveau régional de la dépense publique. Sur le plan technique, il s'agit de :

- Elargir le code de l'article de 2 à 4 positions ;
- Codifier les 16 régions du Royaume de 01 à 16 ;
- Réserver le code "00" pour les dépenses afférentes aux projets et actions à caractère national ou ceux intéressant deux ou plusieurs régions et ne pouvant être ventilés.

Quant à la classification par programme, elle sera adoptée dans le sillage d'une réforme d'envergure visant la mise en place d'une nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et la performance. La programmation par objectifs qui va en découler, serait de nature à faciliter grandement l'analyse de l'activité budgétaire au regard de l'égalité des citoyens des deux sexes.

Outre les classifications citées ci-dessus, une classification ciblant le bénéficiaire de la dépense peut être particulièrement intéressante dans l'optique de la gendérisation du budget.

Au niveau des réformes budgétaires en cours

Pour classique qu'elle est, la conception du budget développée au niveau du premier chapitre, n'en représente pas moins le résultat d'une série de révisions ayant pour objectif premier d'améliorer et de faire évoluer le processus budgétaire. Mais, malgré cette construction élaborée, les résultats obtenus en matière de développement humain n'atteignent pas le niveau escompté.

En effet, les principaux indicateurs sociaux disponibles, permettant d'approcher la situation actuelle du développement humain au Maroc, se présentent comme suit⁽⁵¹⁾:

● Taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus (2006)	39%
● Taux net de scolarisation des enfants entre 6 et 11 ans (2004)	87%
● L'espérance de vie à la naissance (2004)	70,8 ans
● Taux de mortalité infantile (2003)	40‰
● Taux de mortalité maternelle pour 100.000 naissances vivantes (2003)	227
● Proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié (2003)	63%
● Nombre d'habitants par médecin (2004)	1.780
● Taux d'électrification rurale (2006)	89%
● Taux des ménages branchés au réseau d'eau potable ou ayant accès à une source d'eau salubre en milieu rural (2006)	80%
● Taux de pauvreté relative (2004)	14,2%

En outre, les ressources budgétaires se font de plus en plus rares en raison de l'achèvement attendu des opérations du processus de privatisation, de l'érosion continue des ressources douanières au fur et à mesure de la mise en application des accords de libre échange avec l'union européenne et d'autres pays et de la régression des ressources de monopole à cause de la libéralisation de la vie économique nationale. Dans le même temps, on assiste à une recrudescence des besoins sociaux et principalement dans les domaines de la généralisation de l'enseignement, de la mise en place de la couverture médicale généralisée et du parachèvement de la couverture du pays par les infrastructures de base liées à l'approvisionnement en eau potable, à l'électrification rurale et au désenclavement de certaines zones géographiques défavorisées.

Cette situation requiert une amélioration des ressources budgétaires et une maîtrise des dépenses courantes et de personnel en vue de dégager les moyens nécessaires pour financer les programmes de réformes engagés par l'Etat et visant notamment le renforcement du niveau de développement économique et social du pays.

De même, il y a lieu de poursuivre les efforts consentis pour réformer le processus budgétaire en vue de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

En effet, le budget de moyens a atteint un seuil de complexité et d'incohérence, se manifestant à travers la responsabilisation limitée des gestionnaires, la rigidité des allocations budgétaires et l'absence de suivi à tel point que les dépenses programmées n'impactent plus sur le bien-être des citoyens. De ce fait, le budget de moyens s'éloigne du rôle et des fonctions fondamentalement assignés au budget.

⁽⁵¹⁾ Source : Maroc, Objectifs du Millénaire pour le Développement, Rapport national 2005, Haut Commissariat au Plan, réalisé dans le cadre du projet PNUD/UNIFEM "Genre et OMD", septembre 2005. A noter que les données relatives à l'analphabétisme, à l'électrification rurale et à l'accès à l'eau potable en milieu rural sont issues des rapports d'avancement des programmes sectoriels y afférents.

Cependant, il s'agit d'appréhender le budget comme un acte de gestion fondateur, une sorte d'élément nodal qui fait le lien entre les étapes de réflexion et de conception des politiques publiques et les étapes de leur mise en œuvre. Ce rôle dépend de l'influence que le budget exerce sur l'allocation des ressources, sur l'efficacité de leur emploi et sur la performance macroéconomique par son impact sur le cycle de l'activité économique.

Quant aux fonctions du budget, elles ont trait au contrôle des ressources publiques, à leur planification et à leur gestion. Ces trois fonctions représentent les dimensions essentielles de la performance budgétaire mais demeurent conditionnées par le développement des mécanismes institutionnels favorables à l'efficacité.

Or, les valeurs fondamentales sous-tendant un budget de moyens sont les économies budgétaires et dans une moindre mesure l'efficacité. Cela explique, en grande partie, la prédominance de la fonction de contrôle des ressources dans ce type de budgets.

Le budget de moyens, désigné également sous l'appellation "budget par poste de dépenses", décrit de manière détaillée les dépenses par département ministériel ou institution. Un tel système est basé sur la fixation de plafonds de dépenses pour chaque poste et sur des mécanismes de contrôle de dépassement mis en œuvre par le ministère chargé des finances.

En plus des limites évoquées précédemment, le budget de moyens, étant basé principalement sur la notion de contrôle des ressources, se caractérise par la prolifération des contrôles *a priori* susceptibles d'accroître l'ingérence dans le détail d'exécution du budget par les services du ministère chargé des finances. La prédominance des objectifs à court terme et la négligence des coûts récurrents, générés par les nouvelles dépenses d'investissement, caractérisent également ce système. De surcroît, les dysfonctionnements liés au budget de moyens peuvent être aggravés par l'existence de systèmes institutionnels pour lesquels la performance n'est pas une priorité.

Dans beaucoup de pays, qui ont entrepris des réformes budgétaires, les alternatives à ce type de budgets ont été successivement le budget par objectifs et le budget de programme.

Privilégiant l'efficacité à long terme, le budget par objectifs -les objectifs ici sont d'ordre quantitatif et qualitatif- utilise des critères d'allocation qui permettent de faire le lien, au moyen d'instruments de mesure appropriés, entre les activités accomplies par les services publics et leurs coûts.

Cependant, au-delà de l'efficacité des services, c'est l'efficacité des dépenses publiques qui constitue la finalité ultime des politiques publiques et du budget. D'où le concept de budget de programme.

Comparé au budget par objectifs, le budget de programme organise les choix budgétaires autour de choix de politiques en passant d'une logique où l'objectif est déterminé à l'avance à une logique où il devient l'élément variable. A ce titre, le budget de programme peut être appréhendé comme une méthode d'allocation des ressources. C'est un mécanisme qui tranche avec les méthodes traditionnelles d'arbitrage en ce sens que les choix budgétaires vont plus loin que les ajustements marginaux du statu quo. Les budgets de programme ne s'arrêtent pas à la notion d'activité ou de produit mais tentent de comparer les résultats même des programmes en tenant compte de leurs coûts.

Au sens du budget de programme, le programme se définit comme un objectif de politique ainsi que les moyens nécessaires pour l'accomplir. Une autre caractéristique de ce type de budgets, c'est que la notion de classification budgétaire est liée aux programmes plutôt qu'à la structure des services. De même, les objectifs du programme, pluriannuel par conception, sont étalés sur plusieurs exercices budgétaires. Son efficacité est mesurée, à la fois, par des indicateurs de produits et de résultats.

Bien que ce système budgétaire semble *a priori* avantageux par rapport aux deux autres modèles, il se heurte à de nombreuses difficultés de mise en place, parmi lesquelles :

- L'impossibilité de créer des programmes indépendants des structures organisationnelles. L'adoption de budget de programme risque, en effet, de ne pas inspirer aux fonctionnaires le sentiment d'être responsable des résultats obtenus.
- La difficulté de comparer et de choisir les programmes à partir du seul critère de l'efficacité dès lors qu'aucun indicateur universel ne permet de mesurer la valeur relative des programmes publics.
- L'échec des techniques budgétaires axées sur la performance est généralement imputé aux problèmes d'exécution plutôt qu'aux erreurs de conception.

Aux fins de surmonter ces difficultés, certains préalables doivent être réunis lors de l'adoption du modèle de budget de programme, notamment :

- Un système d'information, fiable et régulièrement mis à jour, sur les programmes et sur la situation économique et sociale du pays est plus qu'indispensable ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles par la qualification et la mise à niveau des ressources humaines et organisationnelles est à même de faciliter les travaux analytiques qu'implique la préparation de budgets de programme ;
- La mise en place du budget de programme doit être accompagnée par des adaptations financières et administratives ayant trait aux systèmes comptables et aux systèmes de suivi et d'évaluation (audits) ;
- L'allocation des ressources ne doit pas être basée sur le seul critère de la performance car l'arbitrage entre les programmes demeure un exercice difficile.

Outre, ces préalables, le budget de programme nécessite un cadre institutionnel qui favorise et incite à la performance. Un tel cadre doit comprendre des systèmes d'incitations qui encouragent les ministres à prendre, de manière collégiale, les grandes décisions stratégiques laissant à chacun d'entre eux les choix relatifs aux programmes dans la limite des plafonds des dépenses arrêtés. Le système budgétaire doit donner aux gestionnaires les pouvoirs de gestion dont ils ont besoin tout en les tenant pour responsables de leur gestion.

En définitive, il a été observé que la méthode d'allocation des ressources basée sur les budgets de programme a produit des résultats probants quand le cadre des programmes était limité à certaines structures organisationnelles ou sectorielles existantes.

Après avoir passé en revue les différents modèles de budget, il s'avère opportun de présenter la réforme budgétaire en cours au Maroc. Mais auparavant, il importe de présenter les objectifs de cette réforme au regard des principaux enjeux de la nouvelle politique sociale intégrée.

Le budget réformé devrait, en effet, s'imposer en tant qu'instrument privilégié de la réalisation des objectifs du développement humain et notamment la recherche de l'efficacité socio-économique, de l'équité sociale, plus particulièrement de l'équité-genre et la lutte contre la pauvreté.

Concernant l'équité sociale de manière générale, elle devient de plus en plus une priorité nationale et donc une véritable problématique budgétaire. Elle vise, à terme, l'égalité des chances pour tous les individus notamment entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons, les jeunes et les adultes. Et plus globalement, elle vise à atténuer les disparités entre les milieux urbain et rural, les inégalités intra et interrégionales et les discriminations intra et intersectorielles.

Le concept de l'équité tire son importance, au-delà de ses dimensions politique et sociale, de sa corrélation avec l'efficacité. En effet, une répartition équitable des ressources permet à

toutes les composantes sociales de contribuer, efficacement, à la croissance économique et au développement du pays.

S'agissant de la notion d'équité-genre, elle vise, pour toutes les franges de la population, l'accès et le contrôle équitable des ressources économiques, financières, aux services publics (éducation, santé, infrastructures...) et le développement des ressources internes (qualités personnelles, confiance, communication, choix politique, ...).

L'introduction de la préoccupation de l'équité dans le budget suppose, en toute logique, une analyse genre de ce dernier. Une telle intégration ne constitue pas un bouleversement de la structure actuelle du budget telle qu'elle est définie par la loi organique relative aux lois de finances mais plutôt un enrichissement dans le sens de plus d'équité et donc de plus d'efficacité de la dépense publique.

En effet, la réforme budgétaire, à l'aune de l'équité-genre, devrait s'articuler autour de principes et de mesures visant plus de lisibilité, de transparence, de facilitation du suivi et partant, de l'évaluation ex-post des dépenses publiques. Autrement dit, même à enveloppe budgétaire constante, il faut examiner si chaque compartiment de crédits produit des inégalités ou *a contrario*, n'aide pas à en atténuer d'autres.

Aussi, une gestion budgétaire efficiente, sur le plan social, requiert une modification de la répartition des dépenses publiques au profit de programmes efficaces et ciblant la lutte contre la pauvreté.

La complexité constatée dans la problématique de lutte contre la pauvreté et notamment, dans sa relation avec les inégalités genre, devrait conduire à une refondation de la politique sociale de l'Etat dans le sens de la mise en place d'une nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et la reddition des comptes.

Dans ce cadre, passer d'une gestion de moyens à une gestion axée sur les résultats, par le biais d'un changement du sens de l'action budgétaire, en vue d'impacter significativement sur le bien-être des citoyens en relation avec la politique sociale de proximité du gouvernement, tel semble être le credo essentiel de cette nouvelle approche budgétaire.

Au regard de cette approche, le cadre de la budgétisation axée sur les résultats peut être étendu, dans un premier temps, au moyen de quelques réaménagements, pour intégrer l'approche genre selon deux axes importants :

- Retenir explicitement l'équité comme un indicateur de performance. C'est le quatrième "E" (équité) qui doit s'ajouter au triptyque "3E" à savoir l'économie, l'efficacité et l'efficience ;
- Analyser, pour chaque programme, les ressources, les produits et les résultats au moyen d'indicateurs sensibles au genre et ce, de la manière la plus désagrégée possible.

Dans un second temps, le suivi rigoureux des progrès réalisés en matière d'égalité genre et de réhabilitation de la femme, par le biais d'indicateurs de performance, suppose qu'un tel cadre soit revu en profondeur dans le sens d'une redéfinition, selon la dimension genre, des notions d'économie, d'efficacité et d'efficience pouvant conduire éventuellement, à terme, à une reconfiguration même du processus budgétaire.

Par ailleurs, cette réforme budgétaire s'est aussi accompagnée par l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Cet instrument permet d'assurer une meilleure prédictibilité et flexibilité dans l'allocation des ressources publiques et une meilleure visibilité sur l'évolution des dépenses publiques et leur compatibilité avec l'objectif de maîtrise du déficit budgétaire.

Le présent chapitre se propose de développer ce nouveau mode de gestion budgétaire orienté vers les résultats, le cadre de dépenses à moyen terme, tout en repérant les différentes possibilités de prise en compte de la dimension genre. La dernière partie de ce chapitre introduit les étapes à suivre pour la mise en place d'un budget sensible au genre.

I. La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats au service de l'équité-genre

La rénovation du processus budgétaire s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat en général et de la modernisation de l'administration publique en particulier et s'inspire, tout en tenant compte des spécificités de l'administration marocaine, des meilleures pratiques en matière de gestion par la performance tendant à s'ériger en standard à l'échelle internationale.

Dans cette optique, la gestion budgétaire axée sur la performance et la reddition des comptes, initiée par deux circulaires du Premier ministre⁽⁵²⁾ en 2001 et en 2003, participe à la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'efficacité, l'équité et l'impact de la dépense publique, dans un contexte marqué notamment par la rareté des ressources, et de promouvoir les valeurs d'éthique et de transparence dans la gestion des deniers publics.

En effet, les objectifs recherchés à travers la substitution de la logique de résultats à la logique de moyens sont, pour l'essentiel, comme suit :

- L'adaptation du processus budgétaire au cadre de la déconcentration ;
- La responsabilisation accrue des gestionnaires ;
- La mise en place d'un nouveau cadre partenarial entre l'Etat et les associations ;
- La flexibilité et la clarté des procédures budgétaires ;
- Le suivi et l'évaluation des projets et programmes sur la base d'indicateurs de performance ;
- La prise en compte de la dimension pluriannuelle des programmes sectoriels.

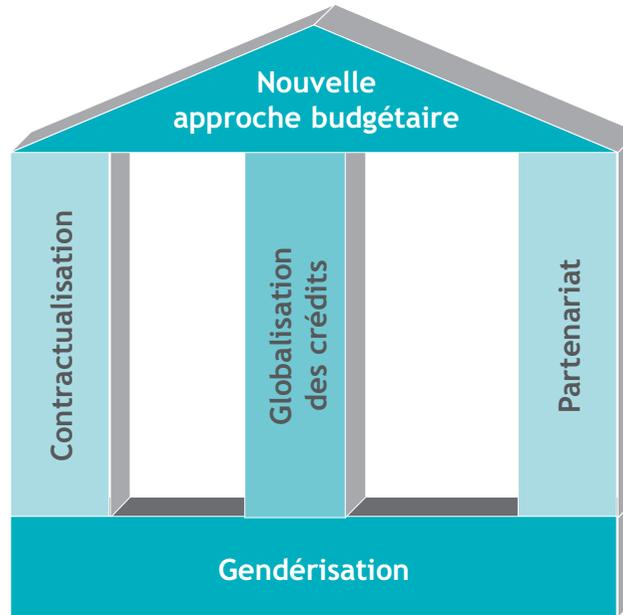
Ainsi, la réforme en cours devrait aboutir à la mise en place de véritables budgets de programmes en mettant en œuvre de nouveaux dispositifs budgétaires interdépendants relatifs à la globalisation des crédits, à la contractualisation et au partenariat.

Il s'agit également, de concilier entre le principe budgétaire d'annualité et le caractère pluriannuel des programmes en cherchant à mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme qui consiste à prendre en compte le montant des recettes disponibles et les éléments de la politique macroéconomique en vue d'arrêter l'enveloppe budgétaire pluriannuelle globale et par secteur. Cet outil, comme l'indique son appellation, permettrait d'intégrer les politiques, les plans et les budgets dans un cadre à moyen terme.

D'un autre côté, le processus de réforme budgétaire actuellement engagé offre l'occasion propice d'intégrer les préoccupations d'équité, d'efficacité et de lutte contre la pauvreté rattachées à l'approche genre par l'intermédiaire des nouveaux dispositifs qu'elle met en place.

⁽⁵²⁾ Il s'agit de la circulaire n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration et de la circulaire n° 7/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations.

FIGURE 9
Composantes de la nouvelle approche budgétaire
axée sur les résultats



I.1. La globalisation des crédits

La globalisation des crédits consiste à accorder à l'ordonnateur la possibilité de procéder aux virements de crédits entre les lignes d'un même paragraphe, dans le respect de la nomenclature juridique en vigueur, d'une part, sans avoir à requérir le visa du ministre chargé des finances et d'autre part, en faisant le lien entre les crédits alloués et les résultats attendus au moyen d'indicateurs d'objectifs.

Cette globalisation des crédits permet également d'accorder une plus grande souplesse et à renforcer l'autonomie des services gestionnaires dans l'utilisation de leurs dotations budgétaires en contrepartie de leur responsabilisation. L'adhésion des départements ministériels à ce processus, entamé en 2002, avec l'objectif de sa généralisation en 2008, est basée sur les principes de volontariat et de progressivité. Lors de cette première étape, la fongibilité des crédits est limitée au paragraphe à l'intérieur duquel les crédits peuvent être redéployés. Par la suite, il serait possible d'étendre cette mesure au niveau de l'article budgétaire.

Concrètement, les objectifs assignés à ce dispositif de globalisation des crédits peuvent être résumés comme suit :

- Simplifier les procédures budgétaires et assouplir le contrôle ;
- Améliorer la programmation, l'exécution et le contrôle de la dépense publique ;
- Suivre et évaluer les programmes et les projets sur la base d'indicateurs de performance ;
- Renforcer la déconcentration budgétaire en permettant aux gestionnaires d'affecter les crédits destinés aux régions au delà des plafonds par lignes budgétaires ;
- Alléger le contrôle *a priori* et renforcer le contrôle interne axé sur la performance.

FIGURE 10
Globalisation des crédits



Le cadre juridique de cette nouvelle procédure est constitué de trois textes principaux :

- La circulaire de Monsieur le Premier Ministre n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration ;
- Le décret n° 2-01-2676 du 31 décembre 2001 modifiant et complétant le décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances (article 17 bis) ;
- La circulaire du Ministre chargé des finances n° 483/E du 28 février 2002 relative aux mesures d'application de l'article 17 bis du décret n° 2-01-2676 du 31 décembre 2001 modifiant et complétant le décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances.

La nouvelle procédure de virement des crédits globalisés porte sur les virements entre lignes d'un même paragraphe du chapitre matériel et dépenses diverses et du chapitre d'investissement du budget général et des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du trésor.

Pour effectuer des virements de crédits dans le cadre de cette procédure, l'ordonnateur doit adopter la démarche suivante :

1. Restructurer la morasse budgétaire en vue de disposer de paragraphes cohérents ; chaque paragraphe étant destiné à la réalisation d'un programme, d'un projet donné ou d'une action déterminée. Cette restructuration doit se faire dans le respect de la spécialisation des chapitres budgétaires (Fonctionnement et investissement) et des règles de la nomenclature budgétaire en vigueur ;
2. Elaborer des indicateurs chiffrés permettant d'évaluer le niveau de réalisation des objectifs visés de manière à établir le lien entre les crédits alloués au programme ou projet en question et les résultats attendus. Ces indicateurs peuvent être déclinés sous forme de pourcentage, d'unité ou de nombre selon la nature et les caractéristiques de l'objet du paragraphe. A chaque paragraphe peut être associé, en fonction des besoins, un ou plusieurs indicateurs ;

3. Saisir le ministre chargé des finances afin qu'il prenne un arrêté autorisant les ordonnateurs et les sous-ordonnateurs à procéder aux virements de crédits, par voie de décisions, entre les lignes d'un même paragraphe à l'intérieur du budget général et des budgets des SEGMA, relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses, aux dépenses d'investissement et aux comptes spéciaux du trésor. Dans ce même arrêté, sont précisées les natures de dépenses exclues de cette nouvelle procédure de virement. Ces natures de dépenses peuvent concerner notamment les redevances d'eau, d'électricité et de téléphone et les salaires des personnels occasionnel, journalier et temporaire pris en charge dans le cadre du chapitre de matériel et dépenses diverses⁽⁵³⁾.

La restructuration préalable de la morasse budgétaire ne pouvant être opérée en cours d'année budgétaire, la saisine du ministre chargé des finances par l'ordonnateur demeure, toutefois, possible à condition de présenter des indicateurs d'objectifs chiffrés au regard des crédits alloués au titre de chaque paragraphe.

Une fois l'arrêté du ministre chargé des finances signé, l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur peut alors établir la décision de virement de crédits et la soumettre, aux fins de visa, selon le cas au contrôleur central, préfectoral ou provincial des engagements des dépenses concerné. Ce dernier est tenu de s'assurer de :

- l'existence du soubassement juridique sous forme de l'arrêté susmentionné ;
- la disponibilité des crédits au niveau des rubriques concernées par le virement ;
- la recevabilité de la nature des dépenses correspondant aux lignes budgétaires, objet du virement ;
- la non existence de crédits de report parmi les dépenses d'investissement du budget général concernées par le virement.

Après visa de la décision de virement, une copie est adressée, selon la partie initiatrice de l'opération, par l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur, respectivement aux services centraux ou déconcentrés de la Trésorerie Générale du Royaume.

Au terme de chaque semestre, chaque sous-ordonnateur procède à l'établissement d'un état récapitulatif de l'ensemble des virements opérés, visé nécessairement par le contrôleur préfectoral ou provincial des engagements des dépenses, et en transmet trois copies accompagnées de copies de l'ensemble des décisions de virements prises à son niveau à l'ordonnateur. Ce dernier, prépare à son tour un état récapitulatif global réunissant, à la fois, les virements effectués à son niveau et ceux effectués par ses sous-ordonnateurs durant la même période. L'état, ainsi obtenu, est envoyé pour visa du contrôleur central des engagements des dépenses muni des états produits par l'ensemble des sous-ordonnateurs qui lui sont rattachés. Deux copies de l'état récapitulatif global visé sont transmises à la Trésorerie Générale du Royaume et à la Direction du Budget.

Ce mécanisme de centralisation *a posteriori* des décisions de virements de crédits permet l'actualisation de la comptabilité budgétaire auprès de l'ordonnateur, du contrôleur central des engagements des dépenses et du trésorier général du Royaume. L'état récapitulatif global remplace, dans cette nouvelle configuration, les décisions individuelles de virement et servira comme pièce comptable pour la loi de règlement de l'exercice budgétaire considéré.

En dernier lieu, le contrôle général des engagements des dépenses transmet à la direction du budget un état mensuel, sous support informatique, contenant l'ensemble des virements effectués au niveau des ordonnateurs et des sous-ordonnateurs.

⁽⁵³⁾ Sachant que le chapitre du personnel n'est pas inclus dans le champ du dispositif de globalisation des crédits.

Lorsque les conditions d'éligibilité ne sont plus remplies par l'ordonnateur concerné, le ministre chargé des finances peut suspendre, provisoirement, par arrêté, après information du Premier ministre, l'autorisation accordée jusqu'à satisfaction desdites conditions.

Par delà ces aspects procéduraux, l'élément le plus important du dispositif de globalisation des crédits reste la restructuration des morasses budgétaires devant correspondre à une nouvelle conception de programmes cohérents et intégrés auxquels sont assignés des objectifs spécifiques associés à des indicateurs de résultats.

Une telle reconfiguration constitue une opportunité pour l'intégration de la dimension genre dans le processus budgétaire. Ainsi, globalisation des crédits et gendérisation du budget peuvent être conciliées en associant les programmes ou les projets à des indicateurs de performance genre.

Dans la pratique, cela veut dire qu'il s'agit de :

- paramétrer les projets et les programmes, dont les crédits correspondants font l'objet d'une globalisation, sur le genre moyennant de nouveaux critères de conception et de planification tenant compte des besoins différenciés des diverses catégories de bénéficiaires ;
- concevoir des indicateurs d'équité, entre les hommes et les femmes, entre les régions et entre le milieu urbain et le milieu rural, spécifiques à chaque programme ;
- établir une fiche programme/projet basée, en plus des critères de sélection classiques, sur des indicateurs de produits et de résultats sensibles au genre ;
- perfectionner l'outil statistique et le système d'information existants en vue de la production de l'ensemble des indicateurs requis dans le cadre d'une budgétisation axée sur les résultats et sensible au genre (Indicateurs par sexe, par âge, par milieu de résidence, par région ...).

1.2. La contractualisation

Dans le contexte des relations au sein de l'administration, le contrat a pour rôle de matérialiser les engagements réciproques de deux ou plusieurs parties autour d'intérêts communs représentatifs de l'intérêt général. Il constitue, dans ce cadre, à la fois une référence et une clarification des engagements réciproques entre une administration centrale et ses services déconcentrés.

La contractualisation se présente donc comme un nouveau mode de gestion et de relation entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

Vue sous un autre angle, la contractualisation favorise l'approfondissement du processus de la déconcentration/décentralisation allant dans le sens d'une territorialisation des politiques publiques selon une démarche de planification et de programmation ascendantes, orientée vers la satisfaction des besoins de proximité de la population et basée sur une approche participative impliquant notamment, les élus et les populations locales et pouvant intégrer les données fournies par la carte de pauvreté signalée précédemment.

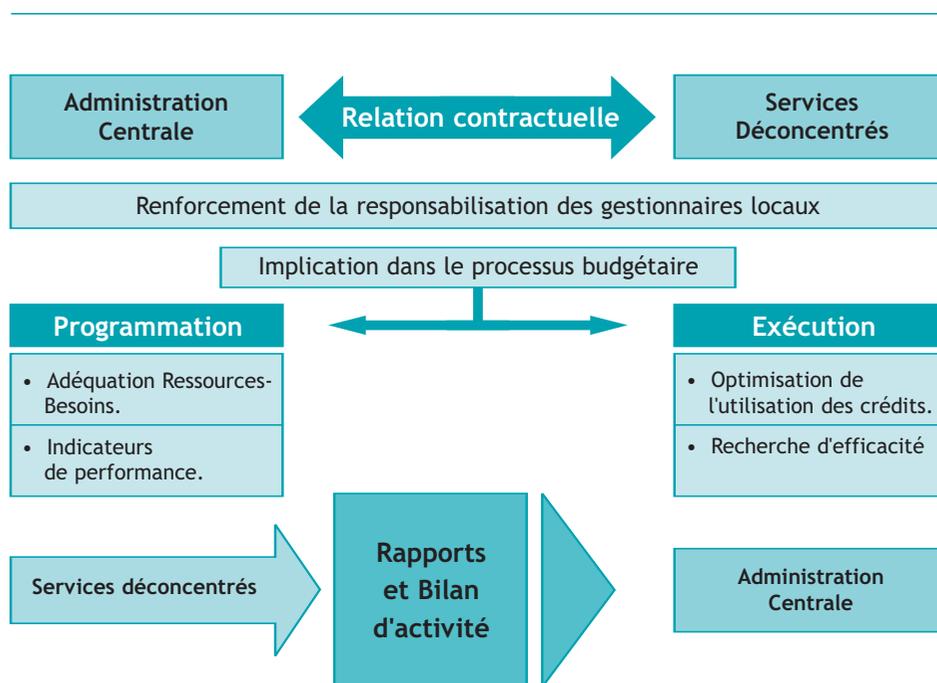
La contractualisation a pour principaux objectifs de :

- Garantir une meilleure visibilité de l'action publique : l'établissement d'un contrat écrit, clair et synthétique permet un bon éclairage de l'avenir et améliore la transparence de l'action de l'administration en crédibilisant ses relations avec ses partenaires.
- Privilégier une logique de résultats plutôt qu'une logique de moyens : au regard d'objectifs négociés dans le cadre d'un contrat conformément à la mission du ministère concerné et des moyens globalisés confiés aux gestionnaires publics, ces derniers seront en mesure de rendre compte de leur gestion, à partir d'indicateurs précis et transparents.

- Responsabiliser les acteurs : une certaine autonomie d'action va de pair avec la responsabilité sans, pour autant, exonérer les gestionnaires du devoir de rendre compte. Dans cet esprit, la contractualisation vise à instaurer une véritable responsabilisation des gestionnaires locaux quant à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés et la gestion des crédits qui leur sont alloués, tout en assurant la promotion d'une culture de transparence et d'efficacité de la dépense publique.
- Faire du contrat un acte de management : s'inscrivant dans une logique de progrès, l'établissement du contrat est un acte de management participatif, qui responsabilise ses signataires et associe le niveau d'exécution aux décisions.

Dès lors, la contractualisation consiste à élaborer un budget de programme engageant, de manière réciproque, l'administration centrale d'un ministère et ses services déconcentrés, sur une base triennale, pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs sectoriels.

FIGURE 11
Contractualisation



Il est à souligner, par ailleurs, que la contractualisation a comme préalable nécessaire l'adhésion du département concerné au nouveau dispositif de gestion budgétaire axé sur les résultats.

Sur un plan juridique, deux supports encadrent ce nouveau mode de gestion entre l'administration centrale et ses services déconcentrés, annexés à la circulaire de Monsieur le Premier ministre n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration :

- Un Canevas-type de contrat qui précise le contexte général et particulier du contrat, les parties concernées, les engagements des services déconcentrés (investissements sectoriels et objectifs à atteindre), les engagements de l'administration centrale (attributions à déconcentrer et crédits à déléguer) et les modalités d'exécution et de suivi du contrat ;

- Un guide de la contractualisation présentant les objectifs, les modalités et le processus de mise en œuvre ainsi que le schéma général d'élaboration du contrat entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

La procédure de contractualisation suppose le passage par quatre phases essentielles :

- Préparation du cadrage stratégique par l'administration centrale ;
- Réflexion stratégique au niveau du service déconcentré ;
- Discussion des budgets de programme ;
- Elaboration d'un budget de programme du ministère.

Phase 1 : Préparation du cadrage stratégique

Le cadrage stratégique s'articule autour de deux axes de travail importants. La première étape est relative au découpage de l'activité du ministère en fonction des domaines stratégiques de résultats mettant en relation les activités des services avec les politiques du gouvernement. La seconde étape consiste à analyser l'état des lieux de chaque service déconcentré dans le but de déterminer le niveau de l'effort à consentir dans chaque domaine de résultat.

Stables dans le temps, les domaines stratégiques de résultats doivent traduire la politique sectorielle à moyen terme du ministère. Toutefois, leur définition et leurs objectifs peuvent être ajustés en fonction des changements éventuels dans les priorités gouvernementales. Ces domaines stratégiques sont traduits en objectifs opérationnels et en plans d'action pour le ministère dans son ensemble et pour chacun de ses services déconcentrés. Encore faut-il asseoir les engagements contractuels sur des données pertinentes et réalistes.

Basée sur un système d'information fiable et opérationnel, l'analyse de l'état des lieux, seconde étape du cadrage stratégique, permet à l'administration centrale de confronter les besoins prioritaires de chaque service déconcentré aux moyens disponibles dans la limite de l'enveloppe sectorielle fixée par la loi de finances et partant, faire une allocation optimale des ressources entre les différents services du ministère. En fait, le cadrage stratégique sectoriel, pluriannuel par définition, suppose un cadrage budgétaire à moyen terme mené en collaboration avec les services du ministère chargé des finances.

Cette amélioration de la visibilité budgétaire permet à l'administration centrale de notifier, par lettre de cadrage, à chaque service déconcentré, le volume des ressources dont il pourrait disposer au cours du prochain exercice budgétaire, d'apprécier la situation des différents domaines stratégiques de résultats et d'inviter le service déconcentré à préparer un plan d'action triennal permettant d'opérationnaliser les orientations retenues.

Pour ce faire, la lettre de cadrage doit nécessairement contenir un rappel des orientations et des objectifs stratégiques du ministère, un bilan sommaire des programmes ou des projets en cours d'exécution, les orientations générales par domaine d'activité et la vision du service déconcentré par l'administration centrale.

Phase 2 : réflexion stratégique au niveau du service déconcentré

Conformément aux orientations de la lettre de cadrage, le service déconcentré mène, à son niveau, une réflexion sur les domaines stratégiques de résultats (diagnostic et prévision), sur les possibilités de partenariat local et sur les mesures d'optimisation du processus de mise en œuvre de ses activités.

Pour chaque domaine stratégique de résultats, le service déconcentré arrête les objectifs et les plans d'action et les communique, au plus tard 2 mois après réception de la lettre de cadrage, à l'administration centrale en joignant, éventuellement, des actions complémentaires qui n'ont pu être insérées au niveau du plan d'action.

Phase 3 : Discussion des budgets de programme

Après une analyse préalable des différentes propositions et afin d'arrêter, de manière concertée, les éléments du budget de programme, l'administration centrale mène des discussions avec les services déconcentrés sur la qualité des objectifs, les modalités d'allocation des ressources et le système de suivi et d'évaluation. Les différentes directions composant l'administration centrale doivent, à cette étape, coordonner leurs interventions lors des discussions avec les services déconcentrés pour éviter tout retard ou déperdition de ressources.

Avant de recevoir les signatures du ministre en charge du département concerné et du chef du service déconcentré, le budget de programme est finalisé, par ce dernier sur la base des résultats des négociations, et approuvé par les responsables des directions centrales. Cette phase ne peut excéder un mois.

Phase 4 : Evaluation du budget de programme du ministère

En vue d'établir le budget de programme du ministère, l'administration centrale procède à la consolidation des différents budgets de programme conclus avec les services déconcentrés.

Cette présentation de la procédure étant achevée, il importe d'étudier les voies et moyens d'application de ce dispositif à la problématique genre en recherchant l'engagement contractuel entre les administrations centrales et les services déconcentrés ou démembrés (établissements publics sous tutelle) sur la base d'objectifs clairement définis, différenciés selon le genre, priorisés dans le sens de la satisfaction des besoins les plus urgents et échelonnés dans le temps en fonction des moyens disponibles.

Dans chacun des domaines stratégiques retenus par l'administration centrale, la dimension genre doit être présente afin que la contractualisation puisse servir de support de promotion de l'équité. Les budgets de programmes engageant les services déconcentrés doivent, en conséquence, refléter cette orientation.

Ainsi par exemple, si la généralisation de l'enseignement constitue un domaine stratégique de résultat pour le département de l'éducation nationale, les inégalités genre dans ce domaine telles que celles liées à la scolarisation de la fille rurale et à l'encadrement des élèves par le personnel féminin doivent se traduire par des engagements réciproques dans le cadre de la contractualisation ministère/académie régionale d'éducation et de formation.

Par ailleurs, l'accès généralisé aux services sociaux de base est conditionné par la mise en place d'un dispositif intégré définissant les actions en prenant en considération la dimension genre, les niveaux de revenu, les infrastructures existantes et les normes socioculturelles prédominantes. Il y a lieu alors d'utiliser les outils ASEG et les approches genre de montage de projet visant l'atteinte des résultats stratégiques souhaités.

A titre d'illustration, la généralisation de la scolarisation de la jeune fille rurale ne peut se réaliser que lorsque son budget temps se trouve dégagé des nombreuses tâches domestiques dont la fameuse corvée d'eau et des autres activités génératrices de revenus dont notamment l'entretien du bétail et l'aide au champ. Ainsi, l'accès de la fille rurale dépend du revenu parental et se trouve *infine*, facilité par l'existence d'une infrastructure adéquate (voirie, vicinalité rurale, bornes fontaines, électrification). Il s'en suit que le résultat final, qui est la scolarisation de la fille rurale, dépend de plusieurs services publics (école, route, promotion nationale, eau potable...) assurés par plusieurs départements dans le cadre d'une action intégrée de leurs représentations territoriales.

La contractualisation doit, par conséquent, laisser une marge de manœuvre suffisante aux services déconcentrés dans l'objectif de permettre l'écllosion et le raffermissement d'une approche intégrée au niveau local, tenant compte de l'intervention de l'ensemble des acteurs, dans le traitement des questions sociales.

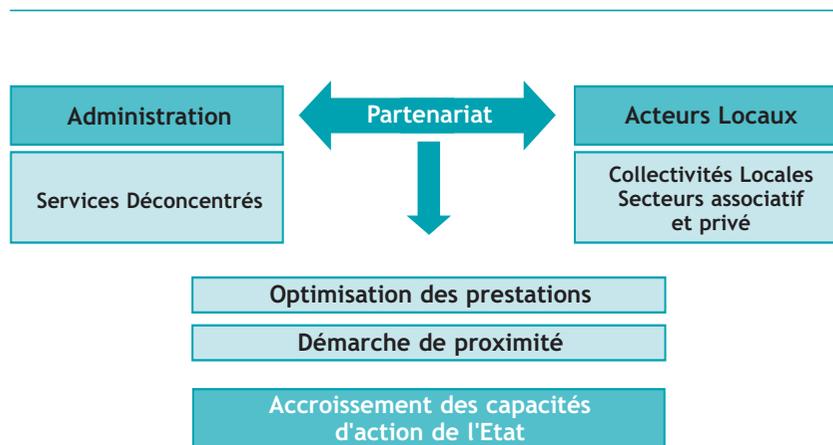
1.3. Le partenariat

Le partenariat représente l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières permettant l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif.

Le partenariat Etat-acteurs locaux, tel que consacré par la circulaire du Premier ministre n°7/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations, se donne les principaux objectifs suivants :

- Inscrire dans l'espace territorial des actions partenariales conformes aux principes de bonne gouvernance dans le cadre du renforcement du processus de déconcentration et de décentralisation ;
- Accroître les capacités d'action de l'Etat et de ses partenaires locaux (Collectivités Locales, ONG et secteur privé) à travers la mobilisation et la mutualisation des ressources disponibles en vue de la réalisation de projets sociaux de proximité;
- Renforcer la coordination et l'équilibrage des relations entre les partenaires par la mise en place d'un cadre conventionnel adéquat axé sur l'appréciation des résultats.

FIGURE 12
Partenariat



Dans le cadre de la circulaire susvisée, le gouvernement a retenu comme secteurs prioritaires éligibles à sa nouvelle politique partenariale les domaines de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'assistance aux femmes et aux enfants en situation précaire, l'alphabétisation des adultes, l'éducation non formelle, les activités génératrices de revenus, la jeunesse, le sport, l'insertion professionnelle des jeunes et le développement des infrastructures et des services sociaux de base.

Toute action de partenariat entre l'Etat et les associations doit, d'une part, s'inscrire dans le cadre des domaines prioritaires précités, et d'autre part faire l'objet d'une convention, établie selon le modèle d'une convention-type, à chaque fois que le montant des contributions publiques est égal ou supérieur à 50.000 dirhams par projet.

Si l'une des deux conditions précitées n'est pas satisfaite, l'octroi de financements publics à une association donnée doit faire l'objet d'une décision signée par l'ordonnateur concerné sans avoir à recourir au visa du ministère chargé des finances, à condition de joindre un dossier complet⁽⁵⁴⁾ à la demande de subvention.

Dans tous les cas, la condition de base à remplir avant de solliciter une aide publique est la correspondance de l'activité ou du projet envisagé avec l'objet statutaire de l'association.

Chaque convention de partenariat peut faire l'objet d'une adaptation en fonction des spécificités de chaque domaine ou nature d'action et selon que le partenariat met en relation, outre l'Etat⁽⁵⁵⁾ et les associations et d'autres partenaires tels que les collectivités locales, les établissements publics et les opérateurs privés.

1. Procédure d'éligibilité

Un comité d'éligibilité est institué, par décision ministérielle, aux niveaux central et territorial, en vue de se prononcer sur l'éligibilité des projets et sur les contributions financières à accorder sur la base de critères garantissant la transparence, l'objectivité et le bénéfice direct aux populations cibles. Présidé par l'autorité ministérielle concernée ou par son représentant, ce comité est composé impérativement d'un représentant de l'administration concernée et d'un représentant du ministère de l'intérieur ou de l'autorité locale et, le cas échéant, toute personne dont l'apport est jugé utile aux travaux dudit comité.

Les critères d'éligibilité doivent permettre d'apprécier l'opportunité du projet, son impact sur la population cible, le sérieux, l'expérience et la capacité du partenaire, sa conformité à ses statuts et au droit des associations ainsi que le montant de la contribution financière publique.

Le montant global des financements publics des projets, retenus dans le cadre du partenariat, doit rester dans la limite de l'enveloppe budgétaire fixée par la loi de finances à cet effet.

Outre les pièces requises pour une action de partenariat ne nécessitant pas l'établissement d'une convention, le dossier de demande de financement à soumettre au comité d'éligibilité doit obligatoirement comporter :

- une copie du procès-verbal de la dernière assemblée générale ;
- la liste des projets réalisés et en cours de réalisation par l'association ;
- les montants des contributions publiques déjà octroyées à l'association ;
- une fiche sur le projet et une fiche technique sur l'association servies selon des modèles préétablis.

Sous leur responsabilité, les ordonnateurs doivent prendre toutes les mesures destinées à garantir la transparence et la diffusion de toutes les informations disponibles, relatives aux programmes de partenariats qu'ils initient.

⁽⁵⁴⁾ Ce dossier contient, obligatoirement, une copie des statuts de l'association sollicitant pour la première fois un financement public, de son budget prévisionnel, des rapports moral et financier les plus récents de l'association ainsi qu'un descriptif précis du projet ou de l'action, objet du financement.

⁽⁵⁵⁾ Les établissements publics sont soumis à la même procédure moyennant les adaptations nécessaires et sous réserve qu'ils disposent dans leurs budgets, dûment approuvés, des rubriques budgétaires dotées à cet effet.

2. Procédures d'engagement et de paiement

Dans un délai maximum de 2 mois après la signature de la convention, l'association peut bénéficier d'un premier versement ne devant pas dépasser 50% de la contribution annuelle prévue pour l'exercice en cours. Pour les tranches ultérieures, elles sont débloquées ex-ante sur la base de l'évaluation de l'exécution du projet conformément aux clauses de la convention.

Même si la convention de partenariat s'étale sur plusieurs années, l'engagement de la contribution est réalisé annuellement dans la limite des crédits ouverts par la loi de finances.

Quant au décaissement du montant de la contribution, il est à préciser que la décision d'octroi correspondante, signée par l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur et revêtue du visa du contrôleur des engagements des dépenses, n'est plus soumise au visa de la direction du budget relevant du ministère chargé des finances.

Le dossier d'ordonnancement ou de mandatement à présenter au comptable, pour paiement, doit comprendre, en plus des éléments requis par la nomenclature des pièces justificatives de dépenses relatives aux subventions aux associations, l'original et une copie de la convention de partenariat et le procès-verbal du comité d'éligibilité.

3. Suivi, évaluation et reddition des comptes

Un rapport annuel sur l'exécution physique, financière et comptable des programmes du partenariat est élaboré par chaque ordonnateur et transmis, avant le 31 mars de l'année suivant l'exercice budgétaire concerné, aux services du premier ministre, dans la perspective d'un rapport national annuel sur l'état du partenariat, et au ministère chargé des finances.

Pour rappel, il y a lieu de relever que :

- Les financements publics perçus par les associations sont soumis au contrôle des juridictions financières ;
- Les budgets et les comptes des dites associations sont établis conformément aux conditions d'organisation financière et comptable prévues par la législation et la réglementation en vigueur ;
- Toute association bénéficiant d'aides étrangères est tenue d'en faire déclaration au secrétariat général du gouvernement, dans un délai n'excédant pas 30 jours après obtention de l'aide, en précisant le montant obtenu et son origine.

Quand une association perçoit des contributions publiques dont le montant annuel cumulé dépasse 500.000 dirhams, elle est obligée de procéder à la certification de ses comptes par un auditeur externe.

L'intérêt du partenariat avec les associations pour la réalisation des objectifs d'équité-genre apparaît à deux niveaux essentiels :

- Au niveau des initiatives de budgets genre. A ce plan, il est important de savoir que, selon l'expérience internationale, les initiatives de gendérisation des budgets peuvent émaner aussi bien du gouvernement, du Parlement ou des organisations non gouvernementales. Dans certains cas, le budget genre peut être initié conjointement par le Parlement et par les organisations non gouvernementales.
- Au niveau de la mise en œuvre des programmes sociaux intégrant des questions genre (alphabétisation, éducation non formelle, lutte contre la pauvreté, micro-crédit etc.). En effet, en raison de la proximité et du volontariat caractérisant le travail des associations, ces dernières peuvent être d'une grande efficacité pour apporter les réponses idoines aux besoins et intérêts des populations cibles en particulier les femmes et les enfants. A ce titre,

il est recommandé que le comité d'éligibilité puisse comprendre, dans sa composition, une représentation égalitaire en terme de genre et favoriser les associations dont le programme d'action intègre la dimension genre.

Par conséquent, la procédure de sélection des associations éligibles aux subventions publiques relatives à certains programmes sociaux devrait retenir, comme critère de choix, la façon dont ces associations entendent réaliser les objectifs des pouvoirs publics en matière d'efficacité socio-économique et d'équité-genre.

De surcroît, l'Etat devrait faire profiter les associations nationales de son expérience dans les questions genre en leur faisant participer à des animations et à des formations et en mettant à leur disposition la documentation disponible. L'Etat peut aussi, par le biais d'un partenariat, bénéficier de leur expertise du terrain et de leur proximité aux populations pour mieux identifier les besoins et les intérêts différenciés des populations et pour sensibiliser l'opinion publique aux questions d'égalité entre les genres.

En outre, via quelques accommodements, l'Etat pourrait parvenir à réunir autour d'une table toutes les associations nationales spécialistes des questions genre pour œuvrer de manière coordonnée et cohérente et leur proposer une assistance technique pour la création d'un réseau d'échange d'informations.

II. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme

Dans le cadre de la réforme budgétaire, le Ministère chargé des Finances s'est engagé avec l'appui des bailleurs de fonds (la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et L'union Européenne) à l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) avec un horizon de trois ans glissant, permettant ainsi d'inscrire le budget dans une programmation pluriannuelle et de fournir des analyses sur la viabilité des finances publiques à moyen terme.

Cet instrument permet d'assurer une meilleure prédictibilité des principaux agrégats budgétaires, une allocation optimale des ressources budgétaires et un meilleur éclairage sur l'impact budgétaire des politiques publiques et des réformes structurelles engagées.

Ainsi, un CDMT comprend une enveloppe financière globale et des éléments de coûts, présents et à moyen terme, relatifs aux options de politiques. Il correspond, alors, à un processus pluriannuel d'ajustement des coûts et des ressources disponibles prenant en compte les éventuels changements de politiques dus à l'évolution des conditions macroéconomiques ou des priorités gouvernementales. Dans l'élaboration du CDMT, ces priorités doivent tenir compte du profil de la pauvreté et des sources de croissance et de développement selon l'approche genre. Les critères de priorisation devraient s'articuler avec un CSLP sensible au genre : efficacité socio-économique des dépenses et équité.

Les objectifs du CDMT sont :

- Renforcer la discipline budgétaire globale notamment la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macroéconomique ;
- Renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources par le développement d'outils et méthodes assurant le lien entre les stratégies et le budget. Dans le cadre de la préparation du budget annuel, une part importante des dépenses sont prédéterminés, du fait, notamment, du poids des dépenses liées à des engagements antérieurs ou difficilement évitables (personnel en poste, service de la dette, etc.). Si l'horizon est limité à un an, les inflexions pouvant être apportées aux politiques budgétaires seront faibles. Les réallocations

de ressources en fonction de nouvelles priorités, doivent être planifiées dans le temps. Par conséquent, placer le budget dans une perspective pluriannuelle permet de définir le sentier de réalisation progressive d'objectifs demandant souvent un effort continu de plusieurs années pour être réalisés ;

- Améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacités dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance.

II.1. Instruments

► *Le Tableau des Opérations Financières du Trésor*

Il est nécessaire de disposer, comme base de départ du CDMT, d'une projection des agrégats budgétaires sur trois ans, c'est-à-dire d'un Tableau des Opérations Financières du Trésor (TOFT) prévisionnel qui est constitué des agrégats suivants :

- *Les recettes fiscales et non fiscales* : les agrégats de recettes fiscales doivent être établis en tenant compte de la réforme fiscale menée par le gouvernement. Quant aux ressources non fiscales, leur projection sera établie sur la base notamment de la politique de privatisation et de libéralisation du secteur public menée par le gouvernement ;
- *La masse salariale et les charges sociales y afférentes* : ces agrégats doivent être définis en tenant compte des mesures d'amélioration de la gestion des ressources humaines et de maîtrise de la masse salariale en vue de réduire son poids par rapport au PIB ;
- *Les dépenses de fonctionnement* : elles doivent être élaborées en tenant compte à la fois de la nécessité d'améliorer les conditions de travail des fonctionnaires et la qualité des prestations rendues et d'exécuter les directives du gouvernement relatives à la rationalisation desdites dépenses et à la réduction du train de vie de l'Etat ;
- *Les charges de compensation* dont la réévaluation devrait prendre en compte des mesures de ciblage de la population démunie au profit de laquelle ce système a été mis en œuvre ;
- *Le service de la dette* en tenant compte des efforts menés afin de réduire le poids de la dette par rapport au PIB notamment par la réduction des besoins d'endettement du Trésor, l'amélioration des conditions d'équilibre du budget de l'Etat et la réduction du stock de la dette extérieure ;
- *Les dépenses d'investissement* : il s'agit essentiellement de définir les enveloppes d'investissement prévisionnelles et les marges potentielles pouvant donner lieu aux arbitrages en fonction des priorités fixées par le gouvernement et les niveaux de performance escomptés ;
- *Les transferts aux établissements et entreprises publics* : afin d'assurer la pérennité de la croissance économique et sociale et développer un environnement favorable à la promotion du secteur privé, le niveau de déficit budgétaire doit être réduit et son poids par rapport au PIB doit être limité à un maximum de 3% ;
- *Les prévisions de financement* pouvant être mobilisés notamment sous forme d'emprunts intérieurs et extérieurs et de dons.

Le tableau 4 ci-dessous présente une illustration d'un modèle simplifié de TOFT :

TABLEAU 4
Illustration d'un modèle simplifié de TOFT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Réalis.	Réalis.	Projections			
Recettes						
<i>Recettes fiscales</i>						
• Impôts directs						
• Impôts indirects						
• Droits de douane						
• Enregistrement et timbre						
<i>Cotisations sociales</i>						
Dons						
<i>Reçus d'autres administrations publiques</i>						
• Courants						
• En capital						
<i>Autres dons</i>						
• Courants						
• En capital						
Autres recettes						
<i>Recettes de propriété</i>						
<i>Intérêts</i>						
<i>Recettes CST et SEGMA</i>						
<i>Autres recettes (n.c.a)</i>						
Dépenses et prêts moins recouvrements						
Dépenses courantes						
<i>Biens et services</i>						
• Personnel						
• Cotisations sociales						
• Autres biens et services						
<i>Intérêts de la dette</i>						
• Intérieure						
• Extérieure						
<i>Dons courants</i>						
<i>Prestations sociales</i>						
<i>Autres dépenses</i>						
• Subventions à la consommation						
• CST et SEGMA						
Solde courant						
Investissement						
• Dont dons en capital aux EPA						
Prêts moins recouvrements						
Déficit (-) / Excédent global (+)						
Financement intérieur						
• Bancaire						
• Non bancaire						
Financement extérieur						
• Tirages						
• Amortissements						
PIB						
Déficit/PIB						
Déficit hors privatisation/PIB						

► Les CDMT sectoriels

Les CDMT sectoriels sont à préparer par ministère. Ils doivent couvrir, outre les dépenses et les recettes du ministère, les dépenses et les ressources relatives aux SEGMA et aux CST qui sont sous la tutelle de ce ministère.

Les dépenses dans le CDMT doivent être regroupées en domaines. Les domaines correspondent à un "grand programme", c'est-à-dire à un ensemble d'activités concourant au même ensemble d'objectifs (par exemple ensemble des centres hospitaliers).

Les domaines devront recouvrir à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Pour chaque domaine, le financement sera indiqué et comprend le financement du budget général et les ressources propres des CST et SEGMA.

Une structuration en domaines du CDMT du secteur de l'éducation est présentée à titre indicatif ci-après :

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique

- Administration générale
- Enseignement primaire
- Enseignement secondaire qualifiant
- Alphabétisation et éducation non formelle
- Enseignement préscolaire
- Enseignement secondaire collégial
- Formation des maîtres
- Enseignement supérieur et recherche

La ventilation des dépenses, par domaine, devrait être effectuée soit par paragraphe ou par article. En fait, pour l'investissement, les projections doivent tenir compte de l'échéancier des travaux des projets importants en cours. Dans ces conditions, il est souhaitable sur le plan technique d'effectuer des prévisions paragraphe par paragraphe. Par ailleurs, la mise en place de la contractualisation avec les services déconcentrés, dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire, nécessiterait des prévisions par article.

Concernant les recettes, le CDMT doit indiquer, par domaine, les rubriques suivantes :

- Les prévisions d'utilisation des ressources du budget général (égales aux dépenses, y compris les subventions aux SEGMA et CST) ;
- Les ressources propres des SEGMA ;
- Les ressources propres des CST.

Ainsi, un CDMT sectoriel comprend :

- Une présentation de la stratégie et une analyse des développements récents en matière de dépense publique dans le secteur ;
- Une présentation résumée du CDMT du ministère ;
- Des fiches par domaine montrant les objectifs et les activités ainsi que les dépenses et ressources sur la période du CDMT ;
- Des fiches complémentaires concernant les projets d'investissement ou les prévisions par paragraphe du budget et toute autre donnée utile pour analyser la politique sectorielle.

► Le CDMT global

Le CDMT global est préparé sur le plan technique par le Ministère chargé des Finances. Il récapitule les dépenses soit par ministère, soit par ministère et par grande nature économique. Il tient compte des projections des CDMT sectoriels, mais doit être recalé sur les objectifs budgétaires globaux définis dans le TOFT.

Le tableau 5 suivant présente un modèle de CDMT global (2007-2009).

TABLEAU 5
Modèle de CDMT global

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Exécution		Budget	Projections		
Recettes et dons (TOFT)						
Dépenses totales (TOFT)						
Hors intérêt						
<i>Education Nationale</i>						
• Personnel						
• Autre fonctionnement						
• Investissement						
<i>Santé</i>						
• Personnel						
• Autre fonctionnement						
• Investissement						
<i>Finances et Privatisation</i>						
• Personnel						
• Autre fonctionnement						
• Investissement						
<i>Agriculture</i>						
• Personnel						
• Autre fonctionnement						
• Investissement						
<i>Etc...</i>						
<i>Intérêts</i>						
<i>Déficit (TDFT)</i>						

Il est important que le CDMT global soit accompagné :

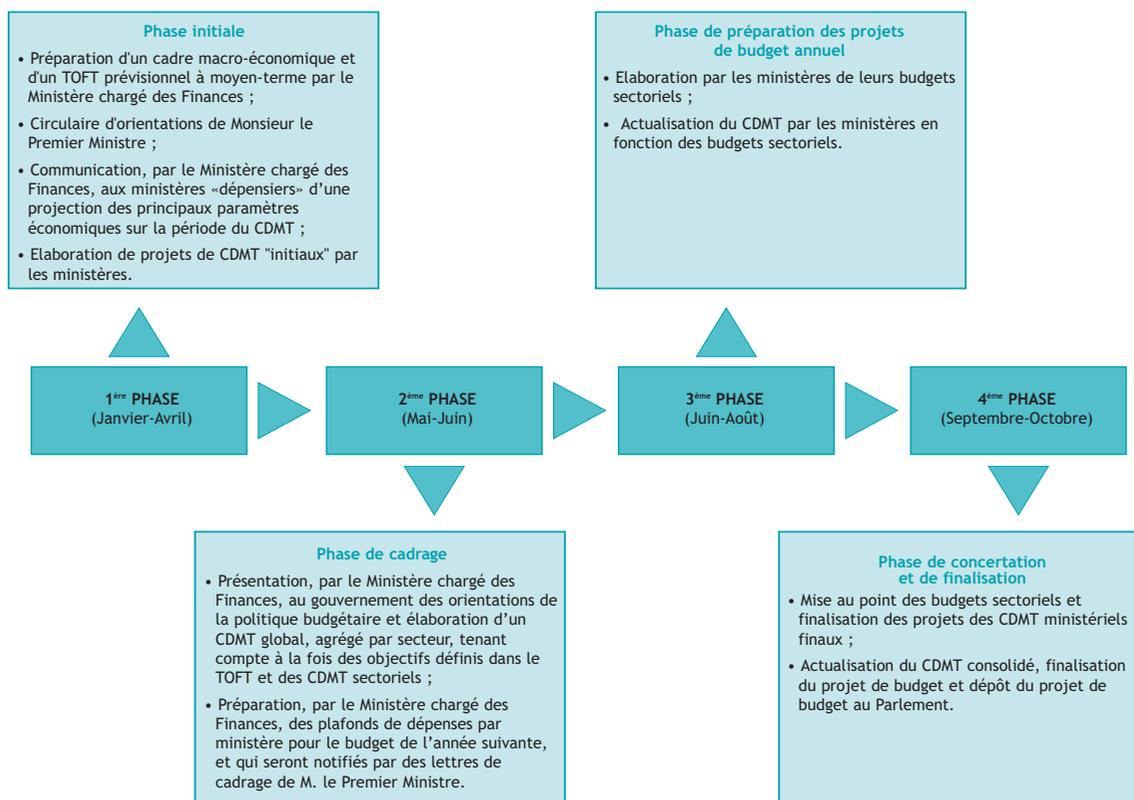
- d'explications sur les écarts avec les CDMT sectoriels, ce qui nécessite de présenter, par année, (i) les projections d'une ligne de référence correspondant au CDMT de l'année précédente ou aux activités existantes ; (ii) les CDMT sectoriels tels que préparés par les ministres ;
- d'une note de politique budgétaire.

II.2. Processus d'élaboration du CDMT

Le CDMT doit permettre la mise en adéquation des dépenses prévisionnelles et leur allocation intersectorielle avec les ressources budgétaires disponibles, d'où l'importance de la préparation de cet instrument en adéquation avec la démarche et l'échéancier de préparation du projet de loi de finances et de mise au point des budgets sectoriels.

L'articulation entre la préparation du projet de loi de finances et celle du CDMT peut être schématisée comme suit :

FIGURE 13
Articulation entre la préparation du PLF et le CDMT



La préparation et la mise en œuvre d'un CDMT global s'inscrit dans le cadre d'un processus intégré de planification globale, ascendante et descendante, qui comprend six étapes essentielles :

- La mise au point du cadre macroéconomique qui servira de base pour des prévisions de recettes et de dépenses sur trois ans, intégrant les projections économiques aux objectifs budgétaires sur la base de modèles pertinents.
- La réalisation d'une revue fonctionnelle avec chaque département permettant de définir, d'un commun accord, les objectifs et les activités du secteur puis d'estimer leurs coûts. Cet accord doit porter, en conséquence, sur les programmes et les sous-programmes ainsi que sur leurs produits et leurs coûts.
- Le débat et l'accord sur les objectifs et les programmes prioritaires en se référant aux résultats et conclusions de la revue du secteur.
- L'esquisse d'un projet de cadre détaillé des dépenses dans le but d'opérer des arbitrages inter et intra sectoriels. Un tel projet sert de base pour l'établissement de plafonds sectoriels provisoires de dépenses correspondant aux trois prochains exercices budgétaires.

- L'approbation des plafonds sectoriels qui constitue l'étape la plus importante du CDMT global. Des allocations de ressources à moyen terme compatibles avec les moyens financiers disponibles et les priorités intersectorielles doivent être décidées pour chaque secteur par le ministre chargé des finances sous l'autorité du Premier ministre.
- La préparation par les ministères des estimations triennales de dépenses dans le cadre des plafonds ainsi approuvés.

Les facteurs contribuant à la réussite d'un cadre de dépenses à moyen terme sont, principalement, l'engagement politique au plus haut niveau, l'amélioration substantielle de la gestion macroéconomique ainsi que l'intégration des financements mobilisés dans un cadre extrabudgétaire (dons, partenariat) et des programmations avec les bailleurs de fonds internationaux dans le CDMT.

En outre, le succès du CDMT demeure tributaire du niveau de la coopération des ministères sectoriels, de leur engagement à respecter les décisions budgétaires et de la qualité du contrôle de l'exécution des dépenses programmées dans le cadre de ce CDMT.

Au demeurant, la clé de voûte de ce nouveau système de cadrage budgétaire est, à bien des égards, la qualité de l'information s'y rattachant. C'est pour cette raison qu'il faut œuvrer pour assurer une information adéquate des hommes politiques et des hauts fonctionnaires pendant l'exécution du budget, moderniser les systèmes comptables et élaborer des rapports périodiques sur les dépenses, les produits, les résultats et la performance.

II.3. Modalités et mise en œuvre

L'année 2005 a été marquée par l'institution par Monsieur le Premier ministre, par lettre de 30 juin, d'une commission interministérielle, pilotée par le Ministère des Finances et de la Privatisation et composée des départements de l'Équipement et des Transports, de la Santé et de l'Éducation Nationale. Ladite commission, dont la composition a été élargie aux départements de l'Habitat, de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Enseignement Supérieur, a été chargée d'élaborer un guide méthodologique de préparation du CDMT devant préciser:

- les caractéristiques du CDMT, son format, les outils nécessaires pour son élaboration ainsi que la nature des documents devant l'accompagner;
- les procédures et le calendrier de préparation et d'utilisation du CDMT qui doivent être conformes aux démarches de préparation et d'adoption du Plan de Développement Économique et Social et de la loi de finances. Ces procédures portent notamment sur la préparation du cadrage macro-économique devant présider au CDMT, l'estimation des enveloppes budgétaires nécessaires à la réalisation des stratégies sectorielles, l'identification des possibilités d'optimisation de l'allocation des ressources budgétaires disponibles en fonction des priorités arrêtées par le gouvernement et des niveaux de performance atteints dans l'exécution des programmes d'action des différents départements ministériels.

Au cours de l'année 2006, les départements pilotes ont préparé leurs CDMT sectoriels pour la mise au point de leur projet de budget de l'année 2007. Une circulaire de monsieur le Premier ministre sera diffusée, en 2007 pour la généralisation du CDMT à l'ensemble des départements ministériels à l'occasion de la préparation du projet de lois de finances 2008.

III. Cadre de référence d'un budget axé sur la performance et sensible au genre

Les spécifications fonctionnelles qui doivent caractériser le cadre de référence d'un budget axé sur la performance et sensible au genre sont l'évaluation du budget et des politiques initialement programmés en confrontant les allocations des ressources avec les réalisations effectives, l'intégration des éléments relatifs à la performance genre à travers l'utilisation d'indicateurs appropriés et la mise en place d'un système d'information et de reporting pour assurer le suivi des avancées réalisées en matière d'équité.

Quant aux étapes à suivre pour mettre en place un budget sensible au genre, elles comprennent l'élaboration d'un diagnostic de situation global et budgétaire, l'analyse genre du budget, la proposition d'actions de changement et l'élaboration d'un rapport sur la performance genre.

III.1. Diagnostic global de situation

Il s'agit, à ce niveau, de :

- décrire, par secteur et par programme, la situation des femmes, des hommes, des filles et des garçons (et les différents sous-groupes) en la contextualisant en fonction des données disponibles, au niveau national, sur chacune de ces catégories;
- vérifier si les politiques sectorielles prennent en considération les questions liées au genre prévues par les documents de référence dont principalement le plan de développement économique et social ;
- vérifier si des ressources extrabudgétaires sont allouées à l'intégration de l'approche genre.

III.2. Diagnostic budgétaire

Le diagnostic budgétaire est mené selon un phasage bien déterminé. Dans une première phase, il s'agit d'apprécier la performance budgétaire dans son acception conventionnelle en s'appuyant sur la règle des "3E" et en examinant, au terme du cycle budgétaire, les programmations et les réalisations concernant les quatre dimensions budgétaires :

- Les ressources financières ;
- Les activités financées ;
- Les produits réalisés ;
- Les impacts sur le bien-être de la population.

Mais comme l'équité genre représente désormais un indicateur de performance, il faut, dans une seconde phase, identifier et apprécier :

- Les dépenses spécifiquement destinées aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons ;
- Les dépenses budgétaires générales destinées à la fourniture de biens et services publics (produits) évaluées, également, selon leur impact sur le genre (Résultats). Ces dépenses concernent nécessairement l'équipement et le fonctionnement des infrastructures et services publics dans la mesure où les femmes et les enfants sont généralement ceux qui souffrent le plus de la détérioration de leur fonctionnement ;
- Les dépenses destinées à agir sur le profil et les compétences des ressources humaines afin de promouvoir l'égalité des chances au niveau de l'accès à l'emploi public et aux postes de responsabilité.

Ce type d'informations sur les dépenses peut être obtenu, en partie, par l'exploitation de la nomenclature budgétaire, croisant les classifications économique et fonctionnelle.

III.3. Analyse genre du budget

Après cette phase de diagnostic, il s'agit de procéder à l'analyse genre du budget en deux étapes.

En premier lieu, il s'agit d'entreprendre l'analyse genre des dimensions budgétaires, à savoir les ressources, les activités, les produits et l'impact, en utilisant les approches et les outils d'analyse des dépenses et des recettes désagrégées. Ces outils analytiques doivent être appliqués, selon une approche participative, aux différents niveaux de la prise de décision budgétaire en utilisant les informations et les connaissances relatives à :

- La stratégie macroéconomique globale ;
- La composition des dépenses et des recettes ;
- L'efficacité du service rendu.

Par la suite, il faut aller plus en profondeur dans l'analyse de la structure des différentes catégories des dépenses, désagrégées au niveau du détail le plus fin possible, pour en évaluer les impacts sur le genre.

Ainsi, l'analyse des dépenses spécifiques aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons doit révéler, d'ors et déjà et lorsqu'elles existent, les inégalités de départ, au niveau de l'affectation des crédits budgétaires alloués distinctivement à chacune de ces catégories, et les distorsions qu'elles génèrent à l'arrivée. A titre d'exemples, l'on peut citer les frais relatifs aux soins de santé de la mère et de l'enfant, les dépenses de la promotion nationale bénéficiant essentiellement à une main d'œuvre masculine ... etc. En plus, il faut s'assurer que ces dépenses correspondent à des programmes et projets efficaces dont les objectifs sont clairement définis et concourent à l'atténuation des discriminations liées au genre.

L'analyse genre du budget concerne, également, la masse salariale et les dépenses destinées à la formation initiale et continue dans l'objectif d'améliorer le niveau de qualification et de compétence des différentes catégories du personnel en particulier le personnel féminin. Il s'agit de vérifier dans quelle mesure ces dépenses permettent de promouvoir l'égalité des chances au niveau de l'accès à l'emploi public (nouveaux recrutements) et aux postes de responsabilité (respect du principe de parité).

S'agissant des dépenses relatives à la fourniture de biens et services, il faut identifier, évaluer et caractériser :

- Les dépenses affectées à la production de biens et services à usage collectif strict, dont la consommation demeure indivisible quelque soit l'utilisateur (Exemples : défense nationale, ordre public et sécurité, voirie urbaine, éclairage public ...). Ces biens et services peuvent, en effet, être utilisés en même temps par plusieurs consommateurs puisqu'ils sont mis à la disposition de tous dès qu'ils sont mis à la disposition d'un seul. Aussi, l'analyse des dépenses y afférentes, selon l'approche genre, pourrait ne pas être porteuse d'enseignements utiles ;
- Les dépenses relatives aux biens et services dont l'usage peut revêtir un caractère discriminatoire à la défaveur de la femme ou de l'enfant (Exemples : Ecole sans latrine, collège rural sans internat pour les filles ...) ;
- Les dépenses destinées à la production de biens et services orientés, dans une large mesure ou exclusivement, vers les besoins spécifiques des hommes et qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins des femmes (Exemples : Stade de football ...) ;

- Les actions génératrices d'inégalités et de distorsions sociales au moment de la dépense (consommation des crédits) et lors de l'utilisation des biens et services qui en découlent (produits et résultats).

Après cette analyse de l'ensemble des dimensions budgétaires et des différentes catégories des dépenses, devant permettre d'identifier les inégalités genre au niveau de l'individu et de la famille, sur le plan économique et social et par rapport aux secteurs formel et informel, il faut proposer des actions de changement en conséquence.

III.4. Proposition des actions de changement

Les actions à proposer pour atténuer les inégalités liées au genre peuvent s'appuyer sur la démarche consistant à :

- Converger les résultats de l'analyse avec les objectifs d'équité et d'efficacité dans le cadre des décisions politiques et budgétaires ;
- Proposer les changements politiques à entreprendre en la matière et les mesures budgétaires qui en découlent ;
- Reprogrammer, au niveau de la loi de finances de l'année, les crédits budgétaires concernés par ces actions ;
- Restructurer les morasses budgétaires dans l'objectif de mettre en place des programmes ciblant les besoins spécifiques des femmes et des enfants et des programmes de soutien à l'intégration de l'approche genre dans le budget.

III.5. Rapport sur la performance genre

Le rapport sur la performance genre permet d'examiner et d'évaluer l'impact des dépenses publiques sur l'équité et de vérifier, sur le plan financier comme sur celui des produits et résultats réalisés, si ces dépenses ont été exécutées conformément à leur programmation initiale.

Intervenant *a posteriori* et destiné à perfectionner les outils d'analyse genre du budget, le rapport en question devrait contenir les éléments d'informations ci-après :

- Les objectifs des programmes, des projets ou d'activités du budget ;
- Les ressources allouées ;
- Les questions liées au genre retenues dans le budget ;
- Les impacts des dépenses publiques sur le genre, mesurés par des indicateurs de produits et de résultats ;
- Les changements prévus pour l'année prochaine à la lumière de l'analyse des impacts et des indicateurs de performance.



Sur un plan plus technique, il serait judicieux de renforcer l'application de l'analyse genre par l'intégration de la dimension genre dans tout le cycle de vie des projets selon la démarche déclinée dans le chapitre suivant.

Au niveau des projets/programmes de développement

Les points d'ancrage institutionnels possibles de l'approche genre dans les actions de développement au Maroc jalonnent, comme démontré précédemment, les processus de planification et de budgétisation concrétisant les politiques publiques.

Sur le plan technique, l'introduction de la dimension genre dans l'ensemble des interventions socio-économiques invite à repenser les méthodes et les outils de conception et de mise en œuvre des programmes publics.

En effet, une nouvelle approche intégrée de conception et de gestion des programmes "approche programme" s'impose car l'approche projet classique n'a pas toujours débouché sur les niveaux de développement escomptés et n'a eu, jusqu'à présent, qu'un impact limité sur le bien-être de la population, en général, et sur l'équité et l'efficacité qui doivent caractériser l'action des pouvoirs publics en particulier.

La mise sur place d'une telle démarche passe obligatoirement par une intégration systématique de la dimension genre dans toutes les phases du cycle de vie des programmes publics depuis l'identification jusqu'à l'évaluation en passant par la conception et l'exécution.

Par ailleurs, le suivi et l'évaluation des programmes, le long de leur cycle de vie, font appel à la construction d'indicateurs sensibles au genre. Ces derniers sont des instruments incontournables dans l'élaboration et l'analyse des budgets intégrant la perspective genre.

Ce chapitre se consacre au développement des différents points soulevés cités ci-dessus.

I. Approche programme versus approche projet

Les interventions classiques des pouvoirs publics dans la sphère socio-économique au profit de certaines catégories de la population, à travers des projets sectoriels autonomes, présentent plusieurs limites. Alternativement, l'approche programme est requise pour dépasser ces limites.

1.1. Limites des approches traditionnelles de sélection et d'exécution des projets

En général, les projets sectoriels réalisés par les pouvoirs publics se caractérisent par les limites suivantes :

- L'absence, au niveau du processus d'identification et de sélection des projets, d'une méthodologie formalisée, basée sur des critères préalablement définis ;
- L'inexistence de lien entre les crédits de fonctionnement et ceux d'investissement dans la budgétisation des projets. En effet, la programmation des dépenses d'investissement n'était pas toujours accompagnée d'une programmation des dépenses récurrentes. Ainsi, il arrive, par exemple, que certains établissements sanitaires ou scolaires soient réalisés et prêts pour le fonctionnement, mais tardent à être exploités faute d'équipements ou de moyens humains requis ;
- La prédominance de la rentabilité économique et financière dans le choix des projets, par les services techniques concernés, laissant peu de place à l'analyse socio-économique et

donc à la prise en compte de l'impact social. Cela se traduit souvent par l'absence d'un véritable ciblage des populations bénéficiaires ;

- L'insuffisance des mécanismes d'intégration et de coordination des programmes de développement. Les projets tendent, en effet, à se chevaucher lorsqu'ils embrassent plusieurs domaines d'activités et risquent de faire double emploi avec d'autres projets. Et même lorsque l'intitulé de certains projets prêtait à croire qu'il s'agissait de projets intégrés, cela n'avait qu'un aspect de pure forme. Ainsi, en est-il pour la majorité des actions de "développement rural intégré" ;
- Le manque d'interaction, dans la conception et l'exécution des projets, entre le niveau central et le niveau local et l'absence d'une culture de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre desdits projets ;
- La non prise en compte de la dimension genre permettant d'évaluer l'impact différencié des projets sur les diverses catégories de la population en tenant compte des différences qui existent entre elles au niveau des activités, de l'accès aux ressources, aux bénéfices et leur contrôle et de leur participation au processus de décision. Dans le pire des cas, une présomption d'égalité de traitement peut conduire à des résultats pervers car les disparités, les contraintes et entraves qui frappent les femmes ou les hommes ne sont pas prises en compte. Dans le meilleur des cas, le projet peut conduire à une neutralité de fait vis-à-vis des questions de genre car les différences ne sont pas significatives. Dans les cas où les différences entre les hommes et les femmes sont connues mais les solutions adaptées ne sont pas identifiées, la situation existante d'inégalité et de dysfonctionnement demeure. Par conséquent, le projet n'est pas neutre, car il accepte cette situation.

L'ensemble de ces limites remet en cause l'approche traditionnelle du projet "autonome" à la faveur de *l'approche programme* intégrant plusieurs projets transversaux et coordonnés afin d'assurer un impact accru aux initiatives prises. La partie I souligne que le vécu des femmes, des hommes, des filles et des garçons n'est pas cloisonné, mais plutôt holistique.

A rappeler qu'un projet est un ensemble d'activités limitées dans le temps et dans l'espace. Ces activités, non répétitives, combinent un ensemble de ressources humaines, matérielles, techniques, administratives et financières, mises ensemble afin de réaliser un objectif spécifique dans un délai et à un coût fixés.

Quant au programme, il est défini comme un ensemble cohérent et organisé d'actions (projets), de politiques et de mesures visant à atteindre un objectif de développement précis, dans une période de temps donnée qui relève généralement du moyen ou du long terme.

1.2. De l'approche programme

L'approche programme dépasse et englobe l'approche projet et l'inscrit dans une logique de développement intégré et équitable basé sur une démarche ascendante participative et plus attentive à la diversité socio-économique des populations concernées.

Elle peut être définie comme un "*processus de programmation qui permet aux pouvoirs publics d'articuler les priorités nationales et de réaliser les objectifs de développement humain durable dans un cadre cohérent et participatif. Cette approche est bien plus qu'un simple moyen de réunir des projets exécutés en un lieu donné dans un «programme», c'est plutôt une approche logique qui intègre les processus de la planification et de la gestion, aux niveaux macro, méso et micro-économique de tout effort de développement national*"⁽⁵⁶⁾.

L'approche programme a le mérite, surtout, de faire face à l'incohérence des programmes qui caractérise encore les interventions publiques. Ainsi, pour les programmes déjà engagés au

⁽⁵⁶⁾ Voir «guide pour la mise en œuvre de l'approche-programme». PNUD. Mai 1997

Maroc, l'équipement des zones rurales relève, par exemple, actuellement de plusieurs programmes à caractère vertical. Il s'agit en effet, du programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales, du programme d'électrification rurale globale, des programmes initiés dans le cadre de l'aménagement du territoire, des programmes locaux décidés par les collectivités locales... chacun de ces programmes dispose de son financement propre, obéit à sa propre stratégie et suit son propre calendrier, lui-même fixé selon des priorités propres au secteur⁽⁵⁷⁾.

Dans ces conditions, l'approche programme pourrait constituer une alternative majeure à ces pratiques non coordonnées, centralisatrices et verticales qui ont, jusqu'à maintenant, dominé les politiques d'intervention. A cet égard, il serait utile d'inciter les responsables et les planificateurs des politiques et des programmes/projets de développement à opérer sur une base horizontale avec un souci de mise en cohérence des actions concourant au développement socio-économique et ce, en donnant une base territoriale à la mise en œuvre des politiques sectorielles adaptées aux réalités locales.

Dés lors, à la différence des «programmes» de la génération précédente, les programmes, entrepris dans ce nouveau cadre du développement intégré, définiraient les orientations et serviraient à un cadre d'action dans lequel pourront intervenir les différents acteurs locaux en accord avec des politiques et des stratégies à caractère national.

En somme, l'approche programme est parfaitement adaptée aux objectifs de développement qui nécessitent des activités interministérielles et des approches multisectorielles⁽⁵⁸⁾. Dans ce sens, elle permet de :

- formaliser une méthode d'ensemble intégrée pour faire face aux problèmes de développement ;
- développer la concertation et les synergies entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux et mieux orienter leur appui à la réalisation des objectifs nationaux de développement ;
- assurer une meilleure articulation des fonctions des intervenants dans l'allocation des ressources humaines et financières ;
- harmoniser l'appui provenant de différentes sources extérieures avec les efforts nationaux dans la mobilisation des ressources ;
- favoriser une très grande souplesse d'exécution.

Toutefois, l'approche programme nécessite pour sa réussite, la réunion de certaines conditions préalables. Elle exige, ainsi, outre une volonté politique résolue, l'existence de plans de développement intégrés, une programmation des ressources et un cadre institutionnel viable aux niveaux central et décentralisé, assurant le bon déroulement de la mise en œuvre du programme. Elle devrait, de surcroît, être fondée sur une démarche participative dans le processus de planification et de mise en œuvre.

Sur un plan opérationnel, l'approche programme requiert une évaluation technique, institutionnelle et financière des programmes et projets. Cette évaluation doit, en premier lieu, intégrer la dimension sociale et le principe d'équité. Cela correspond, donc, à la nécessité d'intégration de l'élément humain, en tant que moyen et finalité, dans tous les processus de conception, de programmation, d'exécution et d'évaluation des politiques et des programmes de développement.

La démarche de la gestion du cycle de vie de projet est, à ce titre, un instrument adéquat s'inscrivant dans une approche programme intégrée.

⁽⁵⁷⁾ Stratégie 2020...

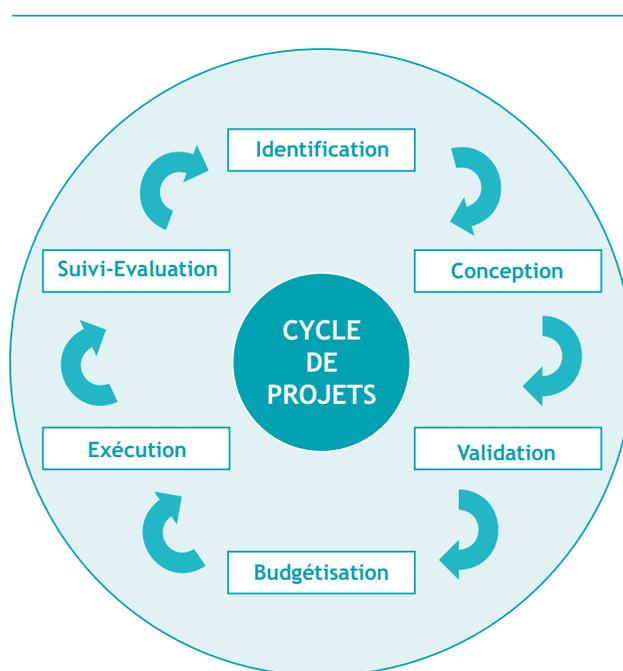
⁽⁵⁸⁾ A ne pas confondre «l'approche programme» avec le concept de "programme économique et social intégré" auquel le concept de plan introduit par la constitution révisée s'est substitué.

II. Cycle de vie du projet/programme

Pour s'assurer que les programmes et projets contribuent à garantir l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes à tous les niveaux du développement, il est indispensable de tenir compte de la dimension genre dans toutes les étapes du cycle du programme/projet. Cela est à même de développer une nouvelle génération de programmes intégrés, sensibles au genre et axés sur les résultats.

Cette prise en compte se situe à six niveaux : l'identification (y compris l'analyse de la situation), la conception, la validation, la budgétisation, l'exécution, le suivi et l'évaluation⁽⁵⁹⁾. C'est une démarche permettant, donc, de formaliser de manière explicite la sélection, la planification et la gestion des projets et programmes de développement.

FIGURE 14
Cycle de projets



II.1. Identification du projet/programme

Il s'agit de formuler l'idée initiale d'un projet qui doit être associée à une orientation générale s'inscrivant dans le cadre des priorités de l'Etat et surtout, d'analyser la situation et le contexte de départ en utilisant les outils et méthodes de l'analyse socio-économique selon le genre traités dans la première partie de ce manuel et de procéder à une réelle participation des populations bénéficiaires et des partenaires dans l'identification du projet.

Il est donc question, d'abord, de définir, selon une démarche ascendante et participative, incluant les perceptions et les choix des femmes, souvent marginalisées dans les processus de décision, où il faut intervenir pour combler le déficit en développement socio-économique et pour atténuer les disparités du développement induites par les rapports sociaux de type genre.

⁽⁵⁹⁾ Les développements qui vont suivre puisent largement du "Guide technique, gestion du cycle de projet" Programme d'analyse socio-économique selon le genre (ASEG). FAO 2002.

Les poches «sexo-spatiales» des dénuements humains repérées dans le rapport sur le développement humain au Maroc et les données de la *carte de pauvreté par commune*⁽⁶⁰⁾ sont, par exemple, autant des outils idoines pour ce type d'exercice, moyennant un affinement de l'information à l'intérieur de ces poches selon l'ASEG.

Une telle analyse devrait faire ressortir les besoins des personnes concernées ou des groupes cibles potentielles en termes de besoins et d'intérêts aussi bien «pratiques» que «stratégiques».

De façon plus générale, le projet/programme devrait être identifié en rapport avec un ciblage géographique et en fonction des besoins prioritaires des populations les plus vulnérables. Parfois, le ciblage géographique, pour les villes par exemple, n'est pas suffisant.

Il s'agit, donc, d'élaborer un projet/programme de développement qui soit réellement en phase avec la situation des bénéficiaires/partenaires potentiels.

Dans cette première phase, les questions-types à poser sont les suivantes :

- Toutes les parties prenantes ont-elles été impliquées dans le processus d'identification des options du projet ? Les femmes et les hommes ont-ils été directement consultés pour l'identification des besoins ?
- Les objectifs du projet sont-ils explicitement liés aux besoins des femmes et des hommes ?
- Les objectifs reflètent-ils adéquatement les besoins des femmes et des hommes ?
- Les femmes et les hommes ont-ils pris part à la formulation de ces objectifs ?
- Une des parties prenantes pourrait-elle être désavantagée par le projet proposé ? Comment peut-on réduire cet effet ?
- Tous les conflits potentiels entre les parties prenantes ont-ils été repérés ? Comment peuvent-ils être résolus ?
- Toutes les différences et les complémentarités, qui existent entre les membres de la communauté, ont-elles été identifiées ?
- Toutes les options ont-elles été évaluées en fonction des critères arrêtés ?
- Est-ce que les diverses possibilités de traiter les besoins pratiques et les intérêts stratégiques des différentes parties prenantes ont été examinées ?
- Les parties prenantes ont-elles défini leur contribution au projet ?

Les informations recueillies au niveau de cette étape, en utilisant l'ASEG, servent de fondements à la conception du projet.

II.2. Conception du projet/programme

La mise au point de la conception du projet/programme consiste à organiser les idées émises, lors de l'étape précédente, sous forme de projet/programme. L'outil le plus souvent utilisé, à ce niveau, est le cadre logique auquel s'ajoutent des plans et des calendriers de travail.

Bien entendu, la nécessité d'une différenciation selon le genre doit être explicitement ancrée dans ces approches méthodologiques. Le cadre logique est en fait produit, dans le cadre d'une approche

⁽⁶⁰⁾ Voir «rapport de développement humain 2003, gouvernance et accélération du développement humain» PNUD Maroc. Voir aussi «rapport sur la pauvreté : comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques» rapport de la Banque Mondiale n° 28233.MOR

axée sur les résultats, en utilisant la panoplie d'outils ASEG menant à la construction d'une chaîne de résultats, liant besoins, budget, ressources, activités, produits/résultats et effets/impacts.

a. Cadre logique

Conçu dans les années 1970 et utilisé depuis lors par différents organismes de coopération et de développement, "le cadre logique permet de présenter de façon systématique et logique les objectifs d'un projet/programme et leurs liens de causalité, d'indiquer les modes de vérification du degré de réalisation des objectifs et de définir les hypothèses extérieures au projet/programme qui peuvent influencer sa réussite⁽⁶¹⁾".

Le cadre logique articulé autour de concepts interdépendants, se présente sous forme d'une matrice à plusieurs entrées, telle que présentée ci-dessous :

TABLEAU 6
Grille du cadre logique

Structure du projet	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)	Moyens de vérification (MV)	Hypothèses critiques
Objectif de développement			
Objectif(s) intermédiaire(s)			
Résultats			
Activités			Conditions préables

► **La structure du projet** est déclinée en :

- Objectif de développement tel que l'amélioration des conditions de vie et la lutte contre la pauvreté des femmes et des hommes, des filles et des garçons ;
- Objectif(s) intermédiaire(s) : facilité d'accès notamment, aux services économiques et sociaux, création d'activités génératrices de revenu pour femmes et hommes et encouragement de la scolarisation des petites filles ;
- Résultats/produits visés : tels que rénovation de 120 Km de pistes rurales et construction de latrines ;
- Activités du projet : sensibiliser et mobiliser la communauté, recruter des travailleurs, acheter ou louer les outils et l'équipement, identifier les sources de financement, rénover les routes, mener une campagne de sécurité routière.

► **Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV)** : exprimés en termes quantitatifs (la quantité de ce qui sera changé ou fourni), qualitatifs (ce qui va changer ou ce qui sera fourni), de temps (quand le changement ou le service sera-t-il réalisé ?), de groupes cibles (par qui ou pour qui le changement ou le service sera-t-il réalisé ?) et de lieu. Ils permettent de vérifier si les objectifs sont atteints ou non et dans quelle mesure, quel que soit leur niveau (établissement des indicateurs).

► **Le moyens de vérification (MV)** : font référence aux sources d'information qui indiquent la progression du projet/programme en fonction des objectifs et du cadre logique déjà préétabli. Plus concrètement, il peut s'agir d'enquêtes, de questionnaires, de statistiques, ... etc.

⁽⁶¹⁾ Commission des Communautés Européennes. 1993

► **Les hypothèses critiques** identifient les facteurs hors contrôle du projet/programme qui pourraient affecter sa mise en œuvre et sa durabilité. Ainsi, par exemple, dans un projet prévoyant des activités génératrices de revenus, quelques femmes peuvent exprimer leur souci du manque d'appui potentiel de certains membres de leurs familles pour qu'elles puissent développer de nouvelles compétences. Elles peuvent craindre, en particulier, que leurs maris prendraient pour acquis le contrôle de leurs revenus. A ce moment, il est donc nécessaire de décider d'inclure une activité de sensibilisation dans le projet pour informer la communauté des objectifs de l'action.

► **Les conditions préalables** sont les pré-requis indispensables pour démarrer le projet/programme. Il peut s'agir par exemple de l'intérêt des femmes pour apprendre une activité donnée et de la disponibilité des formateurs...

Il est à noter, dans ce cadre, que le choix des objectifs poursuivis par un projet/programme peut dépendre de divers facteurs, particulièrement :

- la politique et la volonté des organismes de financement, de tutelle et des partenaires ;
- le type d'intervention, de son étendue et de sa durée ;
- le caractère réaliste et faisable des projets/programmes ;
- les besoins de la population concernée et notamment des femmes.

Dans ce contexte, il ne suffit pas de planifier le projet/programme d'une manière classique, sans prise en compte de l'aspect "genre", et de vérifier par la suite, une fois le projet conçu, si la dimension «genre» a été prise en compte. Cette dimension est à inclure dès le départ et au fur et à mesure de l'avancement du projet/programme.

Pour s'assurer de la cohérence du projet/programme et vérifier dans quelle mesure il a été possible de tenir compte de la dimension genre dans la conception du projet/programme, les questions clés suivantes doivent être posées :

- Le projet/programme a-t-il été identifié correctement, selon les critères d'analyse de la situation et du contexte spécifique et l'identification des problèmes prioritaires ?
- Le projet/programme reconnaît-il les différences entre les rôles et les besoins des hommes et des femmes ?
- Des relations logiques lient-elles les activités, les résultats et les objectifs, selon une chaîne de résultats crédibles et pertinents eu égard l'analyse de la situation ?
- Le projet/programme engendre-t-il de nouveaux problèmes liés au genre ? Si c'est le cas quelles actions rectificatives devraient être engagées ?
- Quels sont les facteurs susceptibles d'inhiber la pleine participation au projet/programme ? Comment peuvent-ils être surmontés ?
- Quel est l'impact supposé du projet/programme sur les charges de travail. Sera-t-il nécessaire de prendre des mesures correctives ?
- Qui sont ceux/celles qui jouiront d'un meilleur accès aux ressources ?
- Qui sont ceux/celles qui jouiront d'un meilleur contrôle des ressources ?
- Le projet/programme apporte-t-il des avantages aussi bien aux femmes qu'aux hommes, en prenant en considération plusieurs facteurs socio-économiques pertinents tels que le milieu géographique, le niveau de revenu, le niveau de scolarité ?

- Qui sont ceux/celles qui jouissent d'un meilleur contrôle des bénéfices ?
- Qui sont ceux/celles dont la participation au processus de décision sera renforcée ?
- Le projet/programme répond-il aux besoins pratiques et aux intérêts stratégiques des hommes et des femmes ?
- Le projet/programme renforcera-t-il le pouvoir des femmes ?
- Les indicateurs sont-ils ciblés de manière adéquate ?
- Les indicateurs distinguent-ils les effets du projet/programme sur les hommes et sur les femmes ?
- Les moyens de vérification peuvent-ils s'avérer coûteux financièrement ou en temps ?
- Les bénéfices du projet/programme seront-ils durables au-delà de la durée du projet lui-même ?
- Comment la conception du projet peut-elle être ajustée en vue d'augmenter les effets positifs précités et de réduire ou éliminer les effets négatifs sur les femmes ou sur les hommes ?

b. Plan de travail

Après l'élaboration du cadre logique, un plan de travail est établi pour s'assurer que le projet soit réalisable en termes de délais et de responsabilités. Il permettra, également, tout au long du projet/programme, de s'assurer que les ressources sont utilisées efficacement et servira également à la préparation du budget. Pour son élaboration, quatre outils sont développés :

- la matrice des activités et des responsabilités ;
- le diagramme des flux d'activités ;
- le calendrier de travail ;
- l'emploi du temps.

► **Matrice des activités et des responsabilités**

En se référant aux activités identifiées dans le cadre logique, il s'agit de :

- Détailler les composantes de chaque activité ;
- Préciser la durée de chaque composante ;
- Repérer les interactions entre les activités ;
- Établir à qui en revient la responsabilité.

► **Diagramme des flux d'activités**

Il s'agit de présenter les activités du projet/programme dans l'ordre dans lequel elles sont censées se succéder, en arrêtant les dates de commencement et de fin, au plus tôt et au plus tard. Le total de la durée des activités indiquera alors les durées minimale et maximale du projet/programme, sachant que certaines activités ne peuvent, en aucun cas, être avancées ou reportées.

La durée et la période obligées de ces activités préciseront, ainsi, le chemin critique du projet pour être achevé dans les délais convenus.

► *Calendrier de travail*

En s'appuyant sur les informations contenues dans le diagramme des flux d'activités, ces dernières sont présentées dans l'ordre où elles se dérouleront. Pour chaque activité, sont consignées les dates au plus tôt et au plus tard, tant pour leur lancement que pour leur achèvement. L'espace-temps entre ces dates précise la période de flottement pendant laquelle l'activité peut prendre place. Pour les activités du chemin critique, il n'y a pas de marge de manœuvre puisque les dates de commencement, au plus tard et au plus tôt, sont les mêmes.

► *Emploi du temps*

Pour chaque responsable d'une composante de l'activité, un emploi du temps est établi en s'appuyant sur les informations contenues dans les trois outils précédents. Les périodes de flottement permettent de dégager des périodes continues d'emploi tout en minimisant la durée du projet/programme.

Par ailleurs, pour s'assurer que l'intégration des rapports de genre se fait de manière opérationnelle, il est opportun de définir, au stade de la conception du projet/programme, des indicateurs sensibles au genre précis qui permettront de vérifier ultérieurement si l'effet attendu sur les inégalités de genre s'est réellement produit.

Cette exigence de précision peut être ressentie comme contraignante, mais elle a l'avantage d'inciter toutes les parties impliquées dans la conception et la planification du projet/programme à atteindre un consensus explicite qui ne laisse que peu de marge à des interprétations variables ou des malentendus. Ceci ne veut pas dire que ces indicateurs ne sont pas sujets à révision et à ajustement (argumentés et justifiés), et cela autant de fois que nécessaire au cours de l'exécution du projet/programme, ou à l'occasion des évaluations.

Se basant sur une démarche participative, la conception du projet sera validée, par la suite, par une étude de faisabilité sociale et économique.

II.3. Validation du projet/programme

Il s'agit, au niveau de cette étape, de valider la conception du projet/programme en termes de faisabilité sociale et économique en identifiant et en quantifiant les coûts et les bénéfices aussi bien économiques que sociaux.

A cette étape, la prise en compte de la dimension genre et des aspects liés à la lutte contre la pauvreté doit faire l'objet d'une attention particulière.

a. Validation sociale

Le processus de validation sociale s'appuie sur l'appréciation des éléments suivants :

► *la capacité des différentes parties prenantes à influencer le projet/programme*

Il s'agit des :

- parties prenantes primaires directement concernées : publics cibles ou bénéficiaires ;
- parties prenantes secondaires indirectement touchées ;
- parties prenantes clés incontournables pour le processus de changement.

► **les niveaux de participation des différentes parties prenantes au projet/programme**

La participation des parties prenantes peut varier tout au long de la mise en œuvre du projet/programme. Par exemple, certaines parties prenantes peuvent être informées lors de la phase d'identification du projet/programme et consultées pour sa conception, d'autres peuvent exercer un contrôle à une étape particulière du projet/programme et agir en partenariat à un moment donné.

► **les intérêts et les enjeux des parties prenantes au projet/programme**

Le degré d'intérêt d'une partie prenante est conditionné par l'importance de l'enjeu sous-tendu par cette activité ou ce projet, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la partie prenante pourra en retirer un bénéfice ou, au contraire, pourra perdre des avantages.

► **les besoins pratiques et les intérêts stratégiques des parties prenantes**

Il s'agit d'examiner les changements induits par le projet/programme à partir des critères suivants :

- les tâches et les compétences : les changements de tâches, les compétences requises et les fonctions remplies ;
- la charge de travail : les changements dans l'allocation du temps ;
- les ressources/bénéfices : les changements dans l'accès aux ressources et bénéfices ainsi que dans les modalités de contrôle de ces ressources et bénéfices ;
- les facteurs socioculturels : les changements dans le fonctionnement social de la communauté et des relations entre les participants.

► **les disparités socio-économiques des parties prenantes**

Pour s'assurer que le projet/programme tend à réduire la pauvreté, il est nécessaire de savoir :

- Qui sont les pauvres : hommes, femmes, ménages et au niveau de la communauté ?
- Comment se caractérise la pauvreté : en termes d'accès aux ressources et aux bénéfices et à leur contrôle, de vulnérabilité et d'exclusion ?
- Comment les problèmes de pauvreté peuvent- être traités dans le cadre du projet/ programme ?

► **les incidences sur l'organisation sociale**

Il s'agit de dégager les forces pouvant appuyer la mise en œuvre du projet/programme ou, au contraire, la freiner en se posant les questions suivantes :

- Quelle est l'organisation sociale de la communauté ?
- Quelles sont les différentes structures ?
- Comment fonctionnent-elles ?
- Peuvent-elles contribuer au projet ? Et comment ?
- Peuvent-elles freiner le projet ? Comment y remédier ?

b. Validation économique

La validation économique consiste à analyser le degré de rentabilité du projet en terme d'amélioration sociale de la communauté. Elle est, avant tout, une analyse des coûts et des bénéfices sociaux qui facilite les décisions d'investissement et qui permet de donner une idée sur la valeur sociale du projet/programme.

La méthodologie pour mener l'analyse des coûts et des bénéfices suit une procédure qui s'articule autour de :

- l'identification des coûts et des bénéfices sociaux ;
- la quantification des coûts et des bénéfices sociaux ;
- la comparaison des coûts et des bénéfices ;
- la mesure des impacts.

► Identification des coûts et des bénéfices sociaux

En fonction de l'investissement proposé, les coûts et les bénéfices en termes social et de genre sont tout d'abord identifiés.

Exemples de coûts sociaux : charge de travail supplémentaire pour les femmes, charge de travail supplémentaire pour les hommes et perturbations familiales.

Exemples de bénéfices sociaux : qualité de vie et renforcement des pouvoirs.

► Quantification des coûts et des bénéfices sociaux

Alors qu'il est possible en général d'exprimer les coûts et les bénéfices en termes concrets, il est beaucoup plus délicat de leur attribuer des valeurs monétaires significatives. De nombreux coûts et bénéfices sociaux n'ont pas de prix de marché. Le travail non rémunéré peut être quantifié en utilisant les statistiques d'emploi du temps selon la nomenclature ICATUS et évalué soit en termes de coûts d'opportunité, soit en termes du coût du temps de travail salarié pour les mêmes activités. A moins que les coûts et les bénéfices sociaux ne soient dotés d'une valeur monétaire précise, la dimension financière proprement dite est difficilement quantifiable.

En ce qui concerne les coûts et les bénéfices sociaux tangibles, il est possible d'établir des prix approximatifs. Une des méthodes consiste à identifier le coût d'opportunité de l'utilisation d'une ressource ou d'un service. Ce coût représente la valeur de la solution alternative la plus proche ou de la ressource obtenue au détriment d'une autre. Ainsi, le salaire incertain de la main d'œuvre familiale est aligné sur le salaire qui aurait pu être gagné en travaillant à l'extérieur.

En ce qui concerne les coûts et les bénéfices sociaux intangibles, il est impossible d'estimer leur valeur monétaire. Néanmoins, dans le cas de projets ayant une forte proportion de bénéfices intangibles, il est possible de faire une comparaison avec la rentabilité de différentes possibilités visant à obtenir des résultats similaires, par exemple, les analyses de rentabilité utilisées pour les projets de santé.

► Comparaison des coûts et des bénéfices

Cette comparaison se fait par le recours aux critères de rentabilité dont notamment la valeur actualisée nette (VAN) ou le taux de rentabilité interne (TRI).

La valeur actualisée nette peut être définie comme la valeur des flux de trésorerie liés à l'investissement, actualisés au taux de rentabilité exigé par le marché compte tenu du risque de cet investissement. Elle représente donc le montant de la création de valeur anticipé sur l'investissement. C'est la valeur actuelle des bénéfices futurs diminuée des dépenses d'investissement nécessaires.

Le taux de rentabilité interne (TRI) est, par contre, le taux d'actualisation pour lequel la VAN du projet est nulle.

D'un point de vue purement financier, un investissement peut être entrepris dès lors que sa VAN est positive, puisqu'il créera normalement de la valeur. La VAN sera enfin retenue (de préférence au TRI) lorsqu'il faudra choisir entre deux investissements mutuellement exclusifs.

► *Mesure de l'impact du projet*

Les impacts du projet peuvent être répartis entre les différents groupes de la communauté, afin de refléter les priorités du projet. A titre d'exemple, il est possible d'accorder une plus grande importance aux revenus gagnés par les femmes, chefs de ménages, que ceux des hommes mariés. Cependant, les prévisions d'impact sont subjectives et il est recommandé de laisser de telles décisions aux décideurs.

En conclusion, le processus de l'analyse coûts/bénéfices ne découle pas d'une science exacte. Les résultats d'une telle analyse doivent, avant tout, servir à éclairer les prises de décision sans pour autant être considérés comme étant rigoureux. Aussi, au cours de l'estimation des coûts et des bénéfices sociaux, est-il important de porter une attention particulière sur les impacts les plus significatifs, sans vouloir approfondir l'examen de tous les points.

Une fois le projet/programme validé, il convient de mobiliser les ressources financières pour sa mise en œuvre. Le projet/programme peut alors être financé en totalité ou en partie par le budget du département ministériel concerné, par les donateurs ou bailleurs de fonds, ou cofinancé avec d'autres partenaires (associations et collectivités locales).

Il faudrait à ce niveau se poser les questions suivantes :

- A-t-on vérifié que les ressources financières permettent au projet/programme de profiter aussi bien aux hommes qu'aux femmes ?
- Le budget comprend-t-il la formation à la perspective genre ou l'engagement temporaire d'un consultant dans ce domaine ?

II.4. Exécution du projet/programme

Cette étape se réfère aux activités de développement ou de construction qui prennent place avant qu'un projet/programme ne devienne opérationnel.

Il convient, à ce stade de prévoir les outils de mise en œuvre du projet/programme tout en insistant sur le choix des partenaires et les organes d'exécution aux niveaux central et déconcentré.

Cette étape de mise en œuvre du programme porte également sur l'obtention des autorisations de travail (délégation de crédits, établissement de contrats-programmes...). Le programme est alors lancé et exécuté.

Aussi, le projet devrait-il favoriser la participation des femmes quant à l'appropriation et la gestion. A cet égard, et compte tenu que la responsabilité de l'exécution du projet/programme est généralement confiée à une agence (ou des agences d'exécution), et parfois à des organismes privés, il convient de faire en sorte que le comité de pilotage comprenne une personne représentative dans le domaine genre (appartenant au ministère compétent, au maître d'ouvrage ou à la société civile). Il en est de même pour l'équipe chargée de l'exécution où des femmes devront y faire partie si possible.

En général, les questions à se poser à ce stade sont les suivantes :

Au niveau du personnel

- Qui mettra en œuvre le projet/programme ?
- Les partenaires possèdent-ils les compétences requises en matière de perspective genre ? Disposent-ils d'instruments et de méthodes pour réaliser le projet/programme dans le respect du souci d'égalité ?
- Les femmes aussi bien que les hommes prendront-ils part à la mise en œuvre du projet ?

Au niveau des structures organisationnelles

- La forme organisationnelle accroît-elle l'accès des femmes et des hommes aux ressources ?
- L'organisation a-t-elle un pouvoir adéquat pour obtenir les ressources dont les femmes et les hommes ont besoin auprès d'autres organisations ?
- L'organisation a-t-elle la capacité institutionnelle lui permettant de soutenir et de protéger les femmes et les hommes durant le processus de changement ?
- Les voies de distribution de l'organisation sont-elles accessibles aux femmes et aux hommes en termes de personnel, de position et d'organisation dans le temps ?
- Y a-t-il des procédures de contrôle pour assurer la fourniture fiable des biens et des services ?
- Y a-t-il des mécanismes pour s'assurer que les hommes ne s'accaparent pas les ressources ou les avantages du projet ?

Au niveau des mécanismes de financement

- Y a-t-il des mécanismes de financement pour assurer la continuité du programme ?
- Les niveaux de financement sont-ils adéquats pour les tâches proposées en ce qui concerne les femmes et les hommes ?
- Parvient-on à éviter l'accès préférentiel des hommes ou des femmes aux ressources ?
- Est-il possible de localiser des fonds pour les femmes et les hommes depuis l'assignation jusqu'à la réalisation avec un degré raisonnable d'exactitude ?
- Le projet possède-t-il un système d'information de gestion qui lui permettra de détecter les effets de l'opération sur les femmes ou sur les hommes ?
- L'organisation est-elle assez souple pour adapter ses structures et ses opérations de manière à répondre aux situations nouvelles des femmes et des hommes ?

II.5. Suivi ou Evaluation formative et continue du projet/programme

Le suivi est un processus régulier et systématique intégré à la gestion du cycle de projet/programme. Intervenant durant la phase d'exécution, il a pour objectif de vérifier que le projet *"est sur la bonne voie et qu'il la suit de manière adéquate"* en s'assurant qu'il est réalisé en conformité avec les résultats et les objectifs visés.

Il doit permettre à toutes les parties prenantes, à tous les niveaux, de s'assurer de la bonne exécution des activités et de rectifier, le cas échéant, certaines situations susceptibles de compromettre l'obtention des résultats escomptés et l'achèvement des objectifs visés. Il est permanent et porte sur les activités, les résultats et la gestion des ressources.

Le suivi doit, également, permettre aux décideurs et aux bénéficiaires du projet/programme de connaître l'état d'avancement et de prendre les mesures nécessaires pour continuer la mise en œuvre du projet/programme vers la réalisation des objectifs. Le suivi porte sur le processus du projet/programme en se focalisant sur trois aspects :

- **les activités** : en quoi les contributions physiques, les prestations des structures et l'implication des bénéficiaires permettent la réalisation des activités ? Sont-elles adaptées ? Faut-il les réorienter ? ;
- **les résultats** : en quoi les effets engendrés par l'emploi de ces contributions correspondent aux résultats escomptés ? Sont-ils conformes ? Faut-il les réajuster ?;
- **la gestion** : en quoi les ressources financières, humaines et techniques correspondent aux besoins des activités et de résultats du projet/programme ? Sont-elles mobilisées en temps utile, suffisantes et adaptées ? Faut-il les reconsidérer ?

La dimension genre doit être intégrée dans tout le système de suivi interne par les structures administratives et externes par les bénéficiaires/partenaires. Cette intégration permet, d'une part, de garder le contact avec la réalité et d'autre part, de fournir les données qualitatives et quantitatives sur la contribution et la participation des femmes et des hommes à la réalisation des objectifs et les effets du projet/programme sur les rapports sociaux ainsi que sur la disparité entre hommes et femmes.

En effet, la participation de toutes les parties prenantes, notamment des bénéficiaires du projet/programme, au processus de suivi permet de garantir l'intégration, du point de vue de la communauté, dans le projet/programme, de renforcer l'engagement de chacune et de contribuer au développement des compétences tout en favorisant la recherche commune de solutions. Elle est, également, un excellent moyen pour renforcer la communication entre les différents niveaux d'intervention du projet/programme, notamment, entre les structures administratives et la population.

En définitive, les questions à se poser au niveau de l'étape de suivi se présentent comme suit :

- Le système de suivi mesure-t-il explicitement les effets du projet sur les femmes et les hommes ?
- Recueille-t-il également des données pour actualiser l'analyse des activités et l'analyse de l'accès et du contrôle des femmes et des hommes ?
- Les données sont-elles réactualisées pour les ajustements nécessaires du projet pendant sa durée ?
- Les données sont-elles retransmises au personnel et aux bénéficiaires du projet sous une forme compréhensible et de façon opportune de manière à permettre les ajustements du projet ?
- Les femmes et les hommes participent-ils à la collecte et au traitement des données ?
- Comment les bénéficiaires réagissent-ils au projet/programme ?
- Est-ce que tous les bénéficiaires visés sont impliqués dans le projet/programme ?
- Quelles sont les causes pouvant expliquer les écarts entre les résultats visés et les résultats atteints ?
- Les résultats sont-ils réalistes ?
- Des résultats inattendus se sont-ils produits ?
- Faut-il procéder à une révision du cadre logique ?
- Les hypothèses identifiées dans le cadre logique se sont-elles confirmées ?
- Des hypothèses fatales et imprévues se sont-elles présentées ?
- De nouveaux risques sont-ils apparus ?
- Quel aboutissement peut-on envisager pour le projet ?
- Faut-il proposer des actions rectificatives susceptibles d'améliorer la mise en œuvre ?

Bien que dans le cours normal du cycle, la phase d'évaluation vienne après celle de la mise en œuvre, il est courant de procéder également à une évaluation à mi-parcours durant la mise en œuvre, pour appliquer les enseignements acquis à ce stade jusqu'au bout du programme.

II.6. Evaluation rétrospective du projet/programme

C'est la dernière étape dans le cycle de vie du projet/programme. Elle intervient après que le projet/programme ait été achevé depuis plusieurs années et doit être réalisée par des organismes indépendants et également de manière participative par les bénéficiaires/partenaires. Elle consiste à déterminer, dans quelle mesure et avec quel degré de succès (ou d'échecs), les objectifs et les résultats escomptés ont été atteints (efficacité), ainsi que d'expliquer les raisons de succès ou d'échecs rencontrés. Elle vise, également, à vérifier si les objectifs et les résultats atteints l'ont été en utilisant les ressources les moins coûteuses (efficacité) et les techniques les plus appropriés au contexte du projet/programme. Elle permet donc de tirer les leçons et les enseignements pour améliorer la conception, l'exécution et le processus de planification des projets/programmes futurs, de constater les facteurs favorables et défavorables à une intégration du concept genre et de vérifier, si et comment, l'intégration de ce concept a permis de mieux atteindre les objectifs recherchés.

L'évaluation rétrospective porte, aussi bien, sur le contenu que sur la réalisation du projet/programme dans un souci d'équité et d'égalité entre les sexes. En fonction des objectifs arrêtés et des éléments d'évaluation définis dans le cadre logique, elle doit, dans une perspective genre, se focaliser sur les points suivants :

- Le projet/programme a-t-il contribué à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes et à la réalisation des autres objectifs de développement ?
- Le projet a-t-il répondu aux besoins pratiques ou stratégiques de chacun des bénéficiaires ?
- La reconnaissance du rôle des femmes et des hommes a-t-elle évoluée ?
- Quels effets souhaités ou indésirables le projet/programme a-t-il eu ?
- Dans quelle mesure les différents groupes cibles ont profité des opportunités offertes par le projet pour améliorer leurs conditions de vie ?

La qualité des conclusions des recommandations de l'évaluation rétrospective dépend, d'une part, du choix de l'évaluation ou de l'équipe d'évaluation et d'autre part, de la manière avec laquelle les informations sont recueillies et analysées.

C'est ainsi que des évaluateurs externes doivent être engagés pour garantir un point de vue impartial. Les évaluateurs devraient, aussi, de manière sine qua non, impliquer fortement les bénéficiaires pour obtenir leurs perceptions des objectifs du projet.

Par ailleurs, la dimension genre doit être présente dans le rapport d'évaluation qui doit faire ressortir les points suivants :

- Comment la problématique genre a été intégrée dans les méthodes et les instruments utilisés ?
- Les données quantitatives et qualitatives claires et compréhensibles sur les progrès réalisés au profit des femmes et des hommes au cours de la période évaluée ;
- Les recommandations et commentaires sur les activités à entreprendre pour garantir une prise en compte de la dimension genre.

Encadré 10 : Éléments contenus dans un rapport d'évaluation

- I. Résumé exécutif (principales conclusions et recommandations)
- II. Antécédents et contexte
- III. Analyse du projet
 - A. Justification
 - B. Objectifs
 - C. Conception du projet
- IV. Analyse de la mise en œuvre, efficacité et gestion
 - A. Budget et dépenses
 - B. Activités et produits
 - C. Appui des structures concernées (gouvernement, agence de coopération, donateur, etc.)
 - D. Direction et gestion
 - E. Appui technique et opérationnel (agence d'exécution)
- V. Evaluation des résultats et de l'efficacité
 - A. Effets et impact
 - B. Durabilité et impact des résultats
 - C. Résultats
 - D. Coût-efficacité
 - E. Facteurs principaux qui ont influé sur les résultats
- VI. Conclusions et recommandations
 - A. Conclusions
 - B. Recommandations
- VII. Leçons apprises
 - Annexes
 - 1. Termes de référence
 - 2. Liste des sites visités et des personnes rencontrées
 - 3. Liste des documents et autres matériels consultés

Il est à souligner qu'un effort particulier devrait être accordé à l'appui et au renforcement du système de suivi-évaluation, basée sur l'approche genre, en construisant des indicateurs sensibles au genre.

III. Indicateurs sensibles au genre

De manière générale, un indicateur n'est pas un objectif. Un indicateur mesure la réalisation de l'objectif, le plus objectivement possible. Il doit permettre la gestion stratégique du projet.

Les étapes de la démarche globale se présentent comme suit :

1. Quel est l'objectif ? Quel est sa pertinence au regard du diagnostic genre de la situation ? Outils Dix Questions Clés (Outil Arbre à causes incluant les niveaux micro-méso-macro) ;
2. Comment l'atteindre ? (Etablir une chaîne de résultats sensible au genre) ;
3. Comment le mesurer ? sur quelle période? (Adopter une approche itérative entre les étapes 1 et 3, avoir des données sur les performances, faire un calcul de coûts avec réalisme et si nécessaire revoir les moyens et l'objectif) ;
4. Comment mesurer l'atteinte de l'objectif et son degré de réalisation ? (construire une famille d'indicateurs sensibles au genre sur la base de l'étape 2) ;
5. Quels sont les écarts entre la cible et la situation actuelle ? Quelles sont les causes responsables de ces écarts ? (disposer d'un système de suivi/d'évaluation continu) ;
6. Comment avoir l'information pour évaluer la pertinence de l'indicateur et pour procéder à sa révision (l'affiner) et à sa mise à jour ? (utiliser le système de suivi/d'évaluation continu).

Un indicateur est un indice. Il peut être une mesure, un nombre, un fait, une opinion ou une perception, qui décrit un état ou une situation, et détermine les changements apportés à cet état ou à cette situation au cours d'une période donnée. En d'autres termes, les indicateurs examinent de près les résultats des initiatives et des activités mises en avant. D'où, leur importance primordiale pour le suivi et l'évaluation des projets et programmes de développement.

Afin de mettre en lumière l'impact de la prise en compte de l'aspect genre au niveau des programmes et projets de développement, il est opportun de faire appel à des indicateurs tenant compte de la dimension genre. Ces indicateurs sont utiles dans la mesure où ils permettent de faire ressortir les changements apportés à la situation et au rôle des femmes et des hommes avec le temps, et par conséquent d'évaluer si les résultats souhaités, au niveau des rapports genre, sont devenus une réalité.

L'utilisation d'indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes permettra d'accroître l'efficacité des prochaines activités de planification et d'exécution de programmes.

Ces indicateurs ont une importance primordiale dans le suivi et l'évaluation des projets/programmes. Ils constituent un moyen simple et fiable pour mesurer des réalisations et/ou des processus quantitatifs ou qualitatifs, ainsi que des changements au niveau du projet/programme ou du contexte.

Ces indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs sont des mesures de quantité. Il s'agit par exemple du nombre de personnes qui possèdent une machine à coudre dans un village. Les indicateurs qualitatifs sont des perceptions et des opinions sur une question. A titre d'exemple, il y a lieu de citer le fait que les gens croient que les machines à coudre vont les aider à acquérir une certaine indépendance financière⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ ACIDI "Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes" n° catalogue E 94 - 266/1997, ISBN 0-662-63145-5. ACIDI

S'attachant à des facteurs aisément quantifiables, les indicateurs quantitatifs sont habituellement tirés de recensements, d'énumérations et de dossiers administratifs, autrement dit, d'enquêtes plus systématiques.

Par contre, étant des perceptions et opinions exprimées par des personnes, les indicateurs qualitatifs sont généralement obtenus de sources telles que les audiences publiques, les enquêtes sur les attitudes, les entrevues, les évaluations participatives en milieu rural, les observations participatives et les observations sociologiques ou anthropologiques en milieu ouvert, autrement dit, d'enquêtes moins systématiques.

L'utilisation d'indicateurs se justifie par la nécessité de prendre le pouls d'un projet au fur et à mesure de son évolution. A cette fin, des indicateurs doivent être définis pour chacun des éléments importants du cycle d'un projet.

Le tableau 7 suivant présente, avec quelques exemples illustratifs, la classification la plus courante d'indicateurs :

TABLEAU 7
Classification des indicateurs

Type d'indicateurs	Définitions des indicateurs	Etape d'utilisation dans le cycle du projet	Quelques exemples/genre
Risques/éléments favorables :	Mesurent l'influence de facteurs extérieurs sur un projet ou un programme.	Etape de la collecte de données de référence, lors de la phase de conception	<ul style="list-style-type: none"> l'appui du gouvernement d'après l'analyse des attitudes officielles l'appui des élites locales d'après les résultats des rencontres des groupes de consultation et les commentaires recueillis des réunions et entrevues. les femmes de la collectivité s'intéressent au projet et sont prêtes à y participer le projet est dominé par l'un ou l'autre segment de la population
Intrants (ou de ressources) :	Concernent les ressources allouées au projet ou au programme.	Dès le début du projet (identification et conception)	<ul style="list-style-type: none"> les montants du financement pour le projet le degré de la participation des populations à l'identification et à la planification du projet, selon le sexe et le groupe socio-économique le matériel pédagogique et son adaptation aux besoins des femmes

Type d'indicateurs	Définitions des indicateurs	Etape d'utilisation dans le cycle du projet	Quelques exemples/genre
<p>Processus (ou "de l'exécution" ou "des activités ") :</p>	<p>Mesurent les activités de mise en place ou d'utilisation des ressources affectées à un programme ou à un projet. Ils servent à contrôler les réalisations au cours de l'exécution du projet, et surtout la progression vers les résultats visés.</p>	<p>Pendant la période d'exécution du projet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • les taux d'inscriptions nets et bruts, selon le sexe et le groupe socioéconomique • les taux d'abandon scolaire, selon le sexe et le groupe socioéconomique. • le nombre de visites à la clinique mobile selon le sexe des enfants et selon que ces visites sont effectuées par des mères ou non. • le nombre de femmes et d'hommes occupant des postes de commande et de prise de décisions importants. • la rotation des personnes aux postes de direction.
<p>Extrants (des bénéfiques et du rendement) :</p>	<p>Déterminent les résultats intermédiaires (c'est-à-dire les produits et services en place lorsqu'un programme ou un projet est terminé, mais non les résultats à long terme), par exemple au moment où la participation du donateur est sur le point de prendre fin.</p>	<p>A la toute fin de la période d'exécution.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • taux de réussite scolaire équitables, selon le sexe et selon le groupe socio-économique, à la fin de la participation des donateurs. • amélioration constatée dans la situation des garçons et des filles appartenant aux groupes les plus pauvres, sur le plan de la santé et de l'emploi. • nombre d'immunisations et de vaccinations • satisfaction des mères à l'égard des services offerts, et la satisfaction du personnel à l'égard de la formation reçue. • répartition des bénéfiques entre les hommes et les femmes, selon l'âge, le groupe socioéconomique (par ex : les emplois créés, l'augmentation de la production agricole).

Type d'indicateurs	Définitions des indicateurs	Etape d'utilisation dans le cycle du projet	Quelques exemples/genre
Retombées (ou d'impact) :	Se rapportent directement aux résultats à plus long terme du projet, lorsque la participation du donateur a pris fin. Ils ont trait à l'efficacité d'un programme ou d'un projet telle que révélée par une amélioration mesurable de la qualité de vie des bénéficiaires. Se sont les indicateurs les plus importants lors de l'évaluation d'un projet.	Dans la phase de l'évaluation rétrospective du projet.	<ul style="list-style-type: none"> • amélioration dans la situation des garçons et des filles appartenant aux groupes les plus pauvres, sur le plan de la santé et de l'emploi • changement dans les perceptions des parents et de la collectivité quant à l'importance de faire instruire les enfants de familles pauvres et les filles. • en cinq ans, les taux de mortalité et de morbidité chez les bébés, les enfants et les mères sont ramenés à la moyenne nationale. • grâce aux soins de meilleure qualité reçus, les femmes ont vu leur situation s'améliorer. • le degré de participation des différents intervenants à l'évaluation. • indicateurs d'habilitation. Les femmes et les hommes ont-ils l'impression que les femmes se prennent davantage en main ? les femmes et les hommes ont-ils l'impression d'avoir acquis une plus grande autonomie économique ? pourquoi ? si les femmes ont un meilleur accès à l'éducation et à l'emploi, est ce que cela se traduit par une plus grande habilitation ?

Il est important de rappeler qu'en pratique, ce ne sont pas tant les noms donnés aux indicateurs, par exemple les indicateurs de processus ou d'extrants, qui sont importants, mais la manière dont ils sont définis et la compréhension claire de ce que les indicateurs mesurent.

Aussi, dans certains cas, le même indicateur servira à mesurer un processus, un extrant ou une retombée selon le contexte où il est utilisé (pour caractériser quelle politique ?). Par exemple, des statistiques désagrégées sur l'inscription, des taux d'alphabétisation ou le degré de satisfaction de la collectivité locale face au projet.

Il est possible, aussi, selon l'état d'avancement du projet/programme, de distinguer trois types d'indicateurs:

- **Indicateurs de réalisation** qui renseignent sur le degré d'atteinte des objectifs opérationnels du projet/programme liés aux produits et services spécifiques générés. Ils sont mesurés en unités physiques ou monétaires. C'est le cas par exemple, du Km de routes construits et volume de crédits affectés aux femmes dans le cadre d'opérations de micro-crédits ;
- **Indicateurs de résultats** qui mesurent la réalisation des objectifs spécifiques du projet/programme et s'expriment en termes de résultats, c'est à dire d'effets directs et à court terme. Ils renseignent sur l'évolution du comportement des bénéficiaires directs. A titre d'illustration, c'est le cas du nombre de diplômés par sexe et de la population desservie par les infrastructures de soins de santé de base ;
- **Indicateurs d'impact** qui renseignent sur les buts politiques du projet/programme qui s'expriment en termes de conséquences ou d'impact final. C'est le cas du taux de croissance économique, du taux de chômage et de la compétitivité.

Encadré 11 : Exemples d'indicateurs sensibles au genre utilisés par le Ministère de la Santé dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats

- Pourcentage national des accouchements en milieu surveillé ;
- Taux de couverture par la consultation prénatale en milieux rural et urbain (%) ;
- Taux de couverture vaccinale des enfants de 0 à 11 mois (%) ;
- Taux de couverture des enfants de moins d'un an par la vitamine D (%) ;
- Taux de couverture des enfants de moins de 2 ans par la vitamine A (%) ;
- Taux d'utilisation des sels de réhydratation orale (%) ;
- Taux de couverture par la visite systématique de la population scolaire (%) ;
- Nombre de conventions de partenariat conclus avec les ONG nationales dans le cadre de la santé reproductive, de la santé de l'enfant et du jeune et de réhabilitation ;
- Taux de mortalité infantile (en milieux rural et urbain) ;
- Taux de mortalité maternelle (en milieux rural et urbain) ;
- Prévalence contraceptive par les méthodes modernes au niveau nationale (%).

Les indicateurs doivent être élaborés à l'aide de l'approche participative et, autant que possible, en associant tous les intervenants. En pratique, cette approche est rarement systématique, en partie à cause des contraintes de coûts et de temps, de la méfiance des intervenants et, enfin, d'une connaissance insuffisante de l'utilisation des méthodes participatives pour la formulation des indicateurs.

Toutefois, l'introduction systématique de la composante Genre dans les projets/programmes de développement et le suivi et l'évaluation qui les sous-tendent exigent une réorganisation des systèmes statistiques pour rendre disponibles ces informations et utiles à l'analyse genre. Si cette démarche est encore méconnue dans les procédures statistiques actuelles, il est temps de mettre en place une "stratégie nationale statistique genre" englobant notamment, une banque de données intégrée, un support d'information unifié, l'élaboration d'indicateurs genre et un mécanisme pour leur suivi.

Dans cette perspective, il conviendrait de commencer par ventiler et désagréger toutes les données statistiques par sexe. Ces données proviennent essentiellement des recensements, des enquêtes à échantillon national, des études portant sur l'analyse de ces instruments de collecte et d'autres outils statistiques de la Direction de la Statistique et les données des services statistiques de différents départements ministériels.

Dans ce cadre, la statistique de genre se donne pour objectif global d'opérer systématiquement la désagrégation homme/femme dans les différentes statistiques, en général, et statistiques sociales en particulier. Cette désagrégation constitue la première étape pour pouvoir permettre l'analyse des différents phénomènes en tenant compte de cette variable.

Conclusion

Pour compléter ces réflexions sur l'intégration du concept de genre dans des programmes et projets de développement, il est important de soulever un dernier point en réalité souvent négligé : la prise en compte du genre ne peut pas se faire sans une réelle participation des femmes.

En effet, la meilleure façon d'assurer que le genre soit réellement pris en compte est de favoriser, voire instaurer des mécanismes de participation des femmes concernées le plus activement possible dès la phase préparatoire du projet/programme. Dans ce cadre, il est inconcevable de vouloir intégrer les rapports de genre tout au long du cycle de projet sans une participation active des intéressées, car même une bonne connaissance du milieu ne peut remplacer leur implication réelle. De surcroît, il semble évident que la prise de parole des femmes devrait commencer déjà à ce stade et non pas uniquement en tant qu'impact du projet/programme.

La qualité de la participation des femmes devient donc un aspect indispensable pour toute évaluation avec la perspective de genre.

Il est évident que, l'adoption d'une approche résolument participative, demande d'importantes ressources temporelles et financières. Or, cette approche se justifie non seulement en terme de réduction des inégalités de genre, mais également du point de vue de la viabilité grâce à l'implication forte des populations concernées, ainsi que du point de vue de droits.

Un tel processus participatif peut être renforcé par des alliances avec des forces dynamiques locales. Dans ce sens, une collaboration avec des acteurs du milieu permet d'ancrer l'approche genre plus durablement, tout en assurant son adaptation au contexte local.

Par ailleurs, et au-delà de l'implication active et réelle des femmes à toutes les phases du projet, il faut impérativement passer par des formations. Toutefois, il ne suffit pas de fournir un classeur d'outils, aux professionnels du développement. L'intégration du genre ne se résume pas à l'application de certains outils, mais c'est avant tout une question d'attitude de toutes les personnes impliquées dans le montage, la conduite et l'évaluation d'un projet de développement.

Ce grand effort de formation se justifie d'un côté, par la complexité du concept genre, et de l'autre, par la nature très universelle de cette approche qui ne se laisse pas cantonner à la sphère professionnelle de chaque individu.

Pour former les professionnels du développement sensibles au genre, des séances de sensibilisation-formation sont nécessaires d'une manière transversale, pour l'ensemble des personnes concernées. Mais le genre doit aussi être intégrée à d'autres formations, notamment celles qui traitent de l'ingénierie des interventions de développement, des approches participatives et du développement organisationnel.

Cette transversalité nécessaire des compétences de base, en terme de genre, ne remplace pas un chargé des questions de "genre" dans une institution. Il est important d'avoir aussi des experts en la matière au sein de chaque institution afin de permettre un suivi des formations ponctuelles et surtout une capitalisation des expériences concernant la prise en compte du genre. En effet, ce n'est que sous ces conditions que l'intégration du concept genre dans les projets/programmes de développement est possible.

"Il est essentiel de progresser vers l'établissement de budgets équitables en ces temps où bailleurs de fonds, gouvernements et représentants de la société civile témoignent d'un enthousiasme croissant. Les Initiatives Genre du Budget sont donc plus que jamais soumises à l'obligation de résultats, sans perdre de vue que ces initiatives évoluent sur le long terme et construisent les capacités et la compréhension par des processus graduels⁽⁶²⁾."

⁽⁶²⁾ Genre et budgets : un instrument au service de l'équité, HELENA HOFBAUER BALMORI, Fundar des Initiatives Budgétaires pour l'équité entre les sexes

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'élaboration
du **budget**

Glossaire

Manuel

Accès : Capacité à utiliser une ressource.

Accès aux ressources et leur contrôle : le fait que les hommes et les femmes soient assignés à des rôles et des responsabilités différents a une implication directe sur le niveau de leur accès aux ressources et de leur contrôle.

Action positive : Mesures à l'intention d'un groupe particulier visant à éliminer et prévenir ou à compenser des désavantages résultant des attitudes, comportements et structures existants (s'y réfère parfois le terme "discrimination positive").

Activité : ce que l'organisation fait à court terme sur le plan opérationnel, qui vise un changement sur le plan de développement et qui se traduit par un résultat appelé extrant ou produit.

Analyse comparative : la définition d'un critère, d'un standard ou d'une référence à partir desquels fixer des objectifs et évaluer les progrès accomplis.

Analyse comparative de genre : étude des différences en matière de conditions, de besoins, de taux de participation, d'accès aux ressources et au développement, de gestion du patrimoine, des pouvoirs décisionnels et d'image entre hommes et femmes dans les rôles qui leur sont traditionnellement attribués en fonction du genre.

Analyse selon le genre : examen de toute différence de conditions, de besoins, de taux de participation, d'accès aux ressources, de gestion du patrimoine, de pouvoir de décision et d'image entre les femmes et les hommes par rapport aux rôles qui leur sont assignés en raison de leur sexe.

Approche Genre et développement (GeD) : approche globale du développement qui tient compte de l'ensemble des rapports sociaux dans une communauté et plus spécifiquement des rapports entre les hommes et les femmes, qu'elle vise à transformer vers des rapports plus égalitaires en vue d'un développement humain durable.

Approche Intégration de la femme au développement (IFD) : approche qui vise à intégrer les femmes dans le processus de développement existant en suscitant leur participation aux projets de développement et en créant des projets spécifiquement pour les femmes, afin d'améliorer leurs conditions de vie.

Analyse socio-économique selon le genre (ASEG) : approche qui vise une meilleure efficacité économique et sociale des programmes et projets de développement en assurant une prise en compte effective de l'aspect humain (les ressources humaines: hommes, femmes, filles, garçons), en favorisant l'efficacité et la durabilité des interventions par l'intégration des différentes parties-prenantes, en appliquant le principe de droit au développement pour tous, en développant une vision holistique et nouvelle du développement, selon la perspective du genre, en améliorant l'articulation entre les aspects techniques, financiers et sociaux, et finalement, en renforçant la lutte contre la pauvreté.

Bénéficiaires : personnes, groupes ou organisations qui bénéficient directement ou indirectement du projet ou du programme, intentionnellement ou non.

Besoins de genre : les hommes et les femmes ont des besoins différents pour mener leurs activités et se réaliser pleinement. Ces besoins sont de deux ordres : les besoins pratiques liés aux activités quotidiennes, et les besoins d'intérêt stratégique (ou intérêts stratégiques) liés à la position sociale.

Budget sexo-spécifique : il s'agit de l'une des exigences du programme d'action de Beijing. Cela consiste à évaluer l'incidence des dépenses et des revenus du gouvernement sur les femmes ; le but étant d'accroître l'efficacité de l'affectation des ressources du gouvernement pour favoriser l'égalité entre les sexes et le développement humain.

Bonne gouvernance : elle signifie la gérance compétente des ressources et des affaires d'un pays d'une manière qui soit ouverte, transparente, responsable, équitable, participative et réceptive aux besoins de la population.

Capacités : compétences, connaissances et ressources nécessaires pour s'acquitter d'une fonction.

Capital Social : caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux et les valeurs y compris la tolérance, la réciprocité, la participation et la confiance qui facilitent la coordination et la coopération débouchant sur des avantages mutuels. Le capital social est inhérent aux relations entre les différents acteurs dans la société.

Chômage : sont considérées comme en chômage les personnes qui n'ont pas d'emploi, sont prêtes à accepter un travail et recherchent activement un emploi.

Chômage caché ou invisible : notion désignant les chômeurs qui ne satisfont pas aux exigences des systèmes nationaux d'enregistrement des chômeurs, notamment celles susceptibles d'exclure les femmes.

Compte satellite : un cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale (Compte satellite de l'éducation, de la santé, de l'emploi, de l'environnement ...)

Conciliation du travail et de la vie familiale : introduction de programmes axés sur la famille et le congé parental, de mesures destinés à faciliter les soins aux enfants et aux personnes âgées et mise en place d'une structure et d'une organisation de l'environnement de travail qui favorise la combinaison des responsabilités professionnelles et familiales pour les femmes et les hommes.

Contractualisation : Mode de gestion et de relation entre l'administration centrale et ses services déconcentrés basé sur l'amélioration des performances et le renforcement de l'autonomie et de la déconcentration. Elle vise à instaurer une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux quant à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés et la gestion des crédits qui leur sont alloués à travers le recours à un contrat qui fixe les obligations et les engagements des deux parties.

Décentralisation : transfert par l'Etat au profit des collectivités locales, entités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, de certaines compétences et les ressources correspondantes.

Déconcentration : Délégation de moyens et de pouvoir de décision de l'administration centrale à ses services extérieurs.

Démarche de performance : dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés.

Déségrégation du marché de travail : politiques visant à réduire ou à supprimer la ségrégation des hommes et des femmes dans le marché du travail.

Développement durable : mode de développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. La notion de développement durable représente une aire d'intersection entre des sphères sociale, économique et environnementale. Elle veut surtout concilier l'efficacité économique, le progrès social et la préservation des écosystèmes et établir un lien vertueux entre ces trois sphères.

Développement humain : processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre confiance en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. Cela passe par le développement des capacités et des potentialités humaines. Quel que soit le niveau de développement, les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et un savoir et d'avoir accès aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes.

Différentiel de rémunération entre les sexes : écart entre les rémunérations moyennes des hommes et des femmes dû à la ségrégation professionnelle et à la discrimination directe.

Discrimination : traitement différent et en défaveur d'un individu ou d'un groupe d'individus en raison de différences physiques, culturelles ou idéologiques. Dans la problématique "genre et développement", la discrimination ou l'inégalité sont définis comme la méconnaissance des efforts et des droits des femmes dans le développement.

Discrimination de genre : traitement inéquitable ou inégal des hommes et des femmes sur la base de leur sexe. Un exemple classique de discrimination de genre consiste à restreindre l'accès des femmes à certaines fonctions.

Discrimination positive : voir action positive

Disparité entre les genres : écart entre les femmes et les hommes dans tout domaine en termes de degré de participation, d'accès, de droits, de rémunération ou d'avantages.

Données ventilées par sexe : collecte et ventilation des données et des informations statistiques en fonction du sexe, en vue de procéder à une analyse comparative/analyse comparée selon le sexe.

Economie informelle : activité professionnelle, en marge ou en dehors des obligations légales, réglementaires ou conventionnelles.

Efficacité : mesure de l'écart entre les objectifs et les résultats d'une politique ou d'un programme.

Efficience : elle met en rapport les coûts d'une politique avec ses résultats (rapport entre les moyens utilisés et les réalisations).

Egalité : les femmes et les hommes ont le même statut et jouissent des mêmes conditions pour réaliser pleinement leurs droits humains, et des mêmes aptitudes pour contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel et bénéficier des résultats.

Egalité des chances entre les hommes et les femmes : absence d'obstacle à la participation économique, politique et sociale en raison de son sexe.

Egalité des sexes : notion signifiant, d'une part, que tout être humain est libre de développer ses propres aptitudes et de procéder à des choix, indépendamment des restrictions imposées par les rôles réservés aux hommes et aux femmes et, d'autre part, que les divers comportements, aspirations et besoins des femmes et des hommes sont considérés, appréciés et promus sur le même pied d'égalité.

Egalité entre les hommes et les femmes : principe des droits égaux et de traitement égal des femmes et des hommes (voir aussi Egalité des sexes).

Empowerment : pleine participation des femmes au pouvoir économique, politique et social dans leur pays respectif.

Enquête sur l'emploi du temps : mesure de la manière dont les personnes utilisent le temps dont ils disposent quotidiennement, en particulier par rapport au travail rémunéré ou non rémunéré, aux activités du secteur marchand et non-marchand et aux activités de loisir.

Équité : souci d'organiser la coopération sociale selon des principes qui tiennent compte des éventuelles disparités entre les membres d'une même société, afin d'assurer l'accès aux ressources et la participation égale de chacun au développement.

Espérance de vie à la naissance : nombre théorique d'années qu'un nouveau-né va vivre si les taux de mortalité par âge observés au moment de sa naissance restaient constants.

Evaluation : exercice à temps limité qui tente d'évaluer systématiquement et objectivement la pertinence, la performance et le succès de programmes et des projets. Elle fournit des informations crédibles et utiles, permettant l'incorporation de leçons apprises dans le processus de prise de décisions.

Evaluation de l'impact selon le genre : évaluation des conséquences discriminatoires des propositions d'action en vue d'apporter à ces dernières les modifications permettant de s'assurer que les effets discriminatoires sont neutralisés et que l'égalité des sexes est promue.

Extrant (ou produit) : bien, équipement ou service qui résultent d'une activité.

Féminisation de la pauvreté : accroissement de l'incidence et de la prévalence de la pauvreté chez les femmes plus que chez les hommes.

Genre : concept qui se réfère aux différences sociales entre les femmes et les hommes qui sont acquises, susceptibles de change avec le temps et largement variables tant à l'intérieur que parmi les différentes cultures.

Gestion axée sur les résultats : stratégie de management orientée vers la performance qui donne le primat aux résultats attendus. Elle implique de définir les résultats et impacts souhaités d'une politique donnée et ensuite, d'identifier les intrants et les actions requis pour atteindre cet objectif. Les politiques, de la programmation à l'exécution en passant par l'évaluation, sont donc alignées sur les résultats attendus.

Gestion budgétaire axée sur les résultats : mode de gestion qui cherche à travers la substitution de la logique des résultats à la logique des moyens à établir un lien entre la dépense publique et l'atteinte d'un résultat concret afin de mesurer la performance d'une politique et/ou d'un programme.

Globalisation des crédits : processus par lequel les ordonnateurs et leurs sous ordonnateurs peuvent procéder à des virements entre lignes d'un même paragraphe et ce, sans l'autorisation préalable du Ministère chargé des Finances, en contrepartie, ils doivent procéder à une restructuration de leurs morasses budgétaires en vue de disposer de paragraphes cohérents et élaborer des indicateurs chiffrés permettant d'évaluer le niveau de réalisation des objectifs visés.

Habilitation (notion d'): élargissement des capacités et des choix des individus, acquisition de la capacité de choisir en étant à l'abri de la faim, du besoin et du dénuement et de participer aux prises de décisions qui ont des incidences sur leur vie ou d'y souscrire.

Impact : l'action publique a souvent des effets plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs ("effets collatéraux"). Par exemple, une politique de développement économique peut avoir un impact sur l'environnement. Évaluer l'impact d'une politique publique consiste donc à en mesurer les conséquences pour la société et à s'interroger sur leurs caractères bénéfiques ou non.

Indicateur : donnée (nombre, cotation, évaluation...) permettant d'objectiver une situation et d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables. Un indicateur est nécessairement quantitatif : il l'est soit naturellement parce que rendant compte d'une donnée directement mesurable, soit s'il rend compte d'une donnée qualitative parce qu'il repère cette donnée sur

une échelle de valeur. Un indicateur, quel qu'il soit, peut prendre deux valeurs remarquables :

- une valeur cible, qui traduit l'objectif que l'on se fixe ;
- une valeur "en fin d'exercice", qui traduit le niveau de réalisation de l'objectif.

Indicateur d'activité ou de production : il est destiné à mesurer le résultat direct du processus productif du service (résultat intermédiaire). On distingue, à cet égard, les indicateurs d'activité (nombre de cours dispensés par exemple) des indicateurs de production (nombre de diplômés sortis par exemple).

Indicateur de la participation des femmes (IPF) : indicateur composite dont les variables ont été choisies spécialement pour mesurer la participation relative des hommes et des femmes aux sphères d'activité politique et économique. Sa valeur est la somme de trois variables: participation à la vie et aux décisions économiques, participation à la vie et aux décisions politiques et contrôle sur les ressources économiques.

Indicateur de la pauvreté humaine (IPH) : il mesure les manques touchant à trois aspects essentiels de la vie humaine: longévité, savoir et conditions de vie.

Indicateur du développement humain (IDH) : indicateur composite comportant trois éléments: la durée de vie, mesurée d'après l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'instruction, mesuré par un indicateur alliant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation combiné, et le niveau de vie, mesuré d'après le PIB.

Indicateur de performance : à la différence des indicateurs d'activité qui ont pour but d'apprécier l'efficacité d'un service, les indicateurs de performance doivent permettre de juger si les objectifs d'un programme ont été atteints. Ces indicateurs sont exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service, ou d'efficacité de la gestion.

Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) : mesure qui ajuste l'IDH en fonction des inégalités entre les sexes sous les aspects suivants : longévité et santé exprimées par l'espérance de vie à la naissance, l'instruction et l'accès au savoir, exprimés par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus et la possibilité de bénéficier d'un niveau de vie décent, exprimés par le revenu estimé du travail.

Indice de parité entre les sexes (IPS) : rapport entre la valeur correspondant au sexe féminin et celle correspondant au sexe masculin pour un indicateur donné. Un IPS égal à 1 indique la parité entre les sexes. Un IPS se situant entre 0 et 1 signifie une parité en faveur des garçons. Un IPS supérieur à 1 indique la parité en faveur des filles.

Initiatives de budget de genre (GBI) : il s'agit de décomposer le budget du gouvernement pour voir comment il répond aux besoins différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons et l'impact qu'il a sur eux.

Intégration de la dimension genre (gender mainstreaming) : intégration systématique des conditions, priorités et besoins propres aux hommes et aux femmes dans toutes les politiques en vue de promouvoir des activités fondées sur l'égalité entre les femmes et les hommes ou de mobiliser toutes les politiques et mesures générales dans le seul but de réaliser l'égalité en tenant compte activement, et manifestement, au stade de la planification, de leur incidence sur la situation spécifique des femmes et des hommes lors de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation.

Intrants : ressources acquises qui serviront à réaliser un programme ou un projet.

Invisibilité : non reconnaissance de la participation de la femme au développement à travers son travail de soin et de reproduction, autrement dit, du temps et de l'énergie dépensée par la femme au bénéfice de la société et de sa famille.

Liquidation : opération consistant à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense.

Loi de finances de l'année : loi qui prévoit, évalue et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Loi de finances rectificative : loi qui modifie, en cours d'année budgétaire, les dispositions de la loi de finances de l'année.

Loi de règlement : loi qui constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année.

Morasse budgétaire : document annexe à la loi de finances retraçant le détail des dépenses du budget général et des budgets annexes.

Microcrédit (petits prêts) : le terme n'est véritablement apparu qu'à la fin des années 1970 à la suite de l'initiative du Professeur Mohammad Yunus qui a fondé la Grameen Bank au Bangladesh. Celle-ci a, dès son lancement, privilégié l'octroi de crédits aux femmes, souvent exclues pour des raisons culturelles des systèmes de crédit traditionnels. Cette orientation a d'ailleurs été poursuivie par la plupart des instituts de microfinancement

Objectif : but qu'une organisation se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée. Il est mesurable ou observable (on devrait savoir quand on a atteint l'objectif). Les objectifs expriment les priorités à même de permettre d'atteindre les finalités du programme.

Objectif de performance : niveau de performance visé exprimé par un objectif matériel mesurable permettant la comparaison avec la réalisation d'objectifs, objectifs exprimés notamment, par une norme quantitative, une valeur ou un taux.

Objectifs stratégiques : buts politiques d'un programme ou d'une activité qui s'expriment en terme de conséquence ou d'impact et mesurés généralement par des indicateurs d'impact. La réalisation des objectifs globaux est impossible dans le cadre d'un seul projet et exige le concours d'autres programmes et projets.

Objectifs spécifiques : objectifs plus immédiats ou intermédiaires d'un programme ou d'une activité qui devront être atteints pour que les objectifs globaux soient réalisés. Ils s'expriment en termes de résultats c'est-à-dire d'effet à court terme du programme.

Objectifs opérationnels : ils renvoient aux prestations réelles que le programme ou l'activité devrait apporter à ses bénéficiaires. Ils s'expriment en terme de réalisation ou de produits ou de services générés par le programme.

Ordonnancement : acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public.

Ordonnateur : est ordonnateur public de recettes et de dépenses, toute personne ayant qualité au nom d'un organisme public pour engager, constater, liquider ou ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette.

Paiement : acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette.

Partenariat : ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de services d'intérêt collectif.

Participation équilibrée des femmes et des hommes : partage des responsabilités et des prérogatives entre les hommes et les femmes dans tous les domaines, condition importante pour l'égalité hommes-femmes.

Pauvreté : condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.

Planification : établissement de programmes économiques comportant non seulement l'indication des objectifs à atteindre, mais également un état prévisionnel des diverses étapes du financement et de la réalisation du programme et, éventuellement, la description de la structure des organismes à créer en vue de cette réalisation.

Planification familiale : moyen d'améliorer la vie des femmes en leur permettant d'éviter les grossesses non désirées et les avortements et de contrôler l'espacement des naissances.

Planification intégrant la dimension de genre : approche active de la planification qui pose la dimension hommes-femmes comme une variable ou un critère fondamental et tente d'intégrer une dimension hommes-femmes explicite dans les politiques ou actions.

Planification stratégique : processus de gestion par les plans. Il s'agit de prendre des décisions stratégiques pour saisir les opportunités qu'offre l'environnement et se protéger contre les menaces en vue d'assurer une meilleure gestion du développement économique et social. Entre la vision lointaine de la planification à long terme et les actions ponctuelles de la planification à court terme, la planification stratégique propose un échelon intermédiaire qui vise à organiser et à coordonner la stratégie de changement, en définissant le cheminement à suivre vers l'avenir choisi dans le cadre de la prospective à long terme. Elle est stratégique en ce sens que, entre la vision lointaine et les actions immédiates, elle tente d'établir une cohérence grâce à un ensemble articulé d'objectifs de développement, de compétences et de moyens qui constitue une stratégie pour le moyen terme.

Performance : terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes : l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité), la qualité du service apporté à l'utilisateur, l'efficience (amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations).

Perspective de genre : examen et prise en compte des différences entre les femmes et les hommes dans tout domaine d'action/toute activité.

Pertinence au regard du genre : fait, pour une politique ou une action donnée, d'être pertinent au regard de la répartition des rôles/de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Plafond de verre : obstacle invisible résultant d'un ensemble complexe de structures au sein des organismes à prédominance masculine empêchant les femmes d'accéder à des fonctions supérieures.

Plaidoyer : ensemble d'actions planifiées mis en œuvre par un groupement d'individus, en vue de persuader une institution ou des personnes, de modifier des politiques ou des comportements.

Planification intégrant la dimension genre : approche active de la planification qui pose la dimension hommes-femmes comme une variable ou un critère fondamental et tente d'intégrer une dimension hommes-femmes explicite dans les politiques ou actions.

Population active : toute personne de sexe masculin ou féminin, exerçant un travail pour la production de biens et de services économiques, tels que définis par le système de comptabilité nationale de l'ONU, durant une période déterminée.

Produit intérieur brut (P.I.B.) : somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production (produit intérieur marchand). On y ajoute le total des services fournis par les administrations publiques et privées à titre gratuit ou quasi gratuit (produit intérieur non marchand). Il mesure la richesse du pays au cours d'une année.

Programme : ensemble d'actions coordonnées qui permettent de mettre en oeuvre une politique.

Programme d'Ajustement Structurel : il s'agit d'un ensemble de mesures destinés à rétablir l'équilibre macro-économique (au sens offre globale = demande globale) au cours d'une période de temps donnée. Une rupture d'équilibre entre le niveau des ressources disponibles et leur utilisation constitue souvent le point de départ d'une situation de déséquilibre. Ceci ne veut pas nécessairement dire pour les pays en voie de développement que tous les comptes intérieurs ou extérieurs doivent dégager un surplus à tout moment.

Projet : activité nouvelle et non répétitive qui consiste en un ensemble d'actions limitées dans le temps, inséré dans, et en interaction, avec un environnement politico-socio-économique et tendu historiquement vers un but redéfini progressivement par la dialectique entre la pensée (le plan du projet) et la réalité.

Quota : détermination d'une proportion ou d'un nombre défini de postes, de sièges ou de ressources réservés à un groupe particulier, généralement selon certains critères ou règles, en vue de corriger un déséquilibre antérieur, généralement en matière de prise de décision ou d'accès à la formation ou à l'emploi.

Rapports de genre : rapport et distribution inégale du pouvoir entre les femmes et les hommes qui caractérisent tout système sexiste (voir Statut des hommes et des femmes).

Rapport économique et financier : document accompagnant le projet de loi de finances qui présente le cadre macro-économique et les hypothèses sur lesquelles repose le budget. Il retrace les lignes directrices de l'environnement économique international pour l'année budgétaire puis décrit en détail les projections des variables économiques nationales décomposées par secteurs économiques et composantes de la demande intérieure.

Reconnaissance de travail non-remunéré : mesure quantitative du travail non-remunéré, non repris dans les comptes nationaux (système des comptes nationaux de l'ONU), tel que le travail domestique, les soins apportés aux enfants et aux autres personnes dépendantes, la préparation des repas quotidiens, les activités associatives et bénévoles, y compris son évaluation et l'indication de sa valeur dans un compte satellite.

Relations de genre : elles sont modelées par le pouvoir de décision à tous les niveaux de la société. Les relations de genre existent au sein des ménages et au sein de la communauté. L'analyse d'une situation basée sur les relations de genre diffère de celle basée sur les rôles de genre parce qu'elle se focalise plus sur les relations de pouvoir et les rapports entre la vie des hommes et des femmes.

Renforcement des capacités : processus par lequel les individus, les groupes, les organisations, les institutions et les pays développent leurs aptitudes, individuellement et collectivement, en vue de s'acquitter de fonctions, résoudre des problèmes et atteindre des objectifs. L'objectif du renforcement des capacités et de la mise en place de capacités est d'aider les gens, les gouvernements et les organisations à atteindre un niveau d'autonomie suffisant pour leur permettre de gérer efficacement leurs propres affaires.

Ressource : moyen permettant de réaliser des actions ou de produire des bénéfices: la terre, la technologie, le crédit, l'éducation, les revenus, les personnes etc..

Résultat : changement qualitatif et quantitatif produit directement par l'action entreprise.

Rôle communautaire de la femme : couvre les services sociaux ou économiques que rend la femme à la communauté (ressources de l'environnement, eau, bois...). Cette fonction politique (de leader) est associée à un travail (rôle productif) et est même rémunérée parfois (salaire ou indemnité), d'où la différence subtile entre rôle politique et rôle communautaire.

Rôle politique de la femme : couvre la participation très timide des femmes à la vie politique (ONGs, Partis, Parlements, Gouvernement...). La proposition de ce quatrième rôle se veut de séparer clairement la participation à la vie communautaire et qui est, il faut le dire, plus proche de son rôle reproductif, de la vie politique mettant en évidence surtout la participation à la prise de décision.

Rôle productif de la femme : se définit essentiellement par rapport au métier rémunéré.

Rôle reproductif de la femme : comprend toutes les fonctions et responsabilités liées au métier non payé d'épouse et de mère. Ce rôle ne concerne pas seulement les aspects biologiques, mais aussi la prise en charge et l'entretien des personnes vivantes dans le foyer familial. Il a pour but le bien-être des membres de la famille.

Rôles de genre : ensembles de modèles d'action et de comportements inculqués respectivement aux femmes et aux hommes et qui se perpétuent dans le temps.

Santé de la reproduction : bien-être général, tant physique que mental et social, de la personne humaine, pour tout ce qui concerne l'appareil génital et son fonctionnement et non pas seulement l'absence de maladies ou d'infirmités.

Santé en matière de procréation : bien-être physique, mental et social complet, qui ne se limite pas à l'absence de maladie ou d'infirmité, dans tous les domaines ayant trait au système de procréation et à ses fonctions et processus.

Ségrégation du marché du travail : voir ségrégation professionnelle.

Ségrégation professionnelle/ségrégation des emplois : Concentration des femmes et des hommes dans des types et niveaux d'activité et d'emploi différents, où les femmes sont limitées à une gamme restreinte d'occupations (ségrégation horizontale) et à des niveaux inférieurs de responsabilité (ségrégation verticale).

Sensible à la dimension de genre : Concernant et intégrant la dimension hommes-femmes.

Société civile : Individus et groupes, organisés ou non, qui agissent de manière concertée, dans les domaines social, politique et économique et auxquels s'appliquent des règles et des lois formelles ou informelles.

Spécialité des crédits (principe de la) : Affectation des crédits ouverts par la loi de finances à un service particulier et à une catégorie déterminée de dépenses. Elle consiste, pour le budget général, à répartir les crédits par titre et à l'intérieur d'un même titre, par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes.

Spécificité de genre : Pour toute question, approche selon le sexe/les différences entre les femmes et les hommes.

Stratégie d'action : Organisation, dans le temps et dans l'espace, des divers objectifs à atteindre.

Système social de genre : Système des structures économiques, sociales et politiques qui soutiennent et reproduisent des rôles et des caractéristiques spécifiquement masculins ou féminins (voir Statut des hommes et des femmes).

Système de la gestion : Système consistant à rattacher toutes les dépenses et les recettes au budget de l'année de leur exécution, quelle que soit la date de leur autorisation, par opposition au système de l'exercice qui consiste à rattacher les dépenses et les recettes à l'exercice budgétaire où elles ont été autorisées quelle que soit la date du paiement ou de l'encaissement effectif.

Soins aux personnes dépendants : Soins aux enfants, aux malades, personnes âgées ou diminuées et dépendants d'autrui.

Spécificité de genre (gender dimension) : Pour toute question, approche selon le sexe/les différences entre les femmes et les hommes.

Stratégie : ensemble d'orientations et d'objectifs pour amener un organisme là où il le souhaite. Lors de son élaboration, la stratégie prend en compte les attentes des responsables politiques et des bénéficiaires, les forces et faiblesses de l'organisme ainsi que son environnement, notamment les opportunités et menaces.

Tableau de bord : outil de pilotage, d'aide à la décision et de communication, c'est un ensemble d'indicateurs et d'informations essentielles permettant d'avoir une vue d'ensemble, de déceler les perturbations et de prendre les décisions d'orientation et de gestion pour atteindre les objectifs prévus

Taux d'activité : Pourcentage représentant la population active par rapport à la population en âge de travailler (15 à 64 ans).

Taux net de scolarisation : rapport entre le nombre d'élève du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe d'âge, exprimé en pourcentage.

Traitement équitable entre les sexes (Gender equity) : équité de traitement envers les hommes et les femmes qui peut se traduire par une égalité de traitement ou un traitement différent mais considéré comme équivalent en termes de droits, d'avantages, d'obligations et de chances.

Traitement préférentiel : traitement d'une personne ou d'un groupe de personnes susceptible de se traduire par des avantages, accès, droits, chances ou statut supérieurs à ceux dont bénéficie une autre personne ou un autre groupe. Ce traitement peut avoir un sens positif lorsqu'il comporte une action positive destinée à supprimer une pratique discriminatoire antérieure ou un sens négatif lorsqu'il vise à conserver les écarts ou les avantages d'une personne/d'un groupe par rapport à une/un autre.

Transparence : partage de l'information et comportement ouvert.

Travail lié à la production : travail de production de biens et de services, la plupart du temps rémunéré.

Travail lié à la reproduction : ensemble de tâches liées à la maternité, aux soins des enfants et des personnes âgées, mais aussi aux tâches domestiques tels que la cuisine, les corvées d'eau et de bois etc.

Tribunal de la Famille : tribunal chargé de veiller à la bonne application du code de la famille. Parmi les missions assignées à ce tribunal, il y a lieu de citer le renforcement de la formation des magistrats dans toutes les questions qui concernent l'équilibre et la stabilité de la famille, socle de toute société développée et l'harmonisation des règles de procédure en évitant les contradictions et les renvois de tribunal en tribunal tout en confiant à un seul juge l'examen de la situation familiale. Son rôle consiste également à instaurer un système de contrôle performant et créer un Fonds de Solidarité Familial.

Valeur cible ou cible de résultat : valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé de un à cinq ans pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé dans un projet annuel de performances.

Vérification de la prise en compte du genre (gender proofing) : contrôle de toute proposition d'action en vue d'assurer que tous les effets discriminatoires potentiels en résultant sont neutralisés et que l'égalité des sexes est promue.

Violence à l'égard des femmes : tout acte dirigé contre le sexe féminin et causant ou pouvant causer aux femmes, un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée.

Violence liée au genre : toute forme de violence, en utilisant ou menaçant d'utiliser de force physique ou émotionnelle, y inclus viol, violences, intra ou extra conjugales, harcèlement sexuel, inceste et pédophile.

Vulnérabilité : situation précaire due soit à un manque de ressources, à une position sociale défavorable ou à une condition physique diminuée qui sont à l'origine de la pauvreté.

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'**élaboration**
du **budget**

Bibliographie

Manuel

- Agence Canadienne de Développement International (1997) : Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes.
- Agence Française de Développement : Genre et réhabilitation des marchés.
- Caren Levy : "La toile de l'institutionnalisation : un outil pour le diagnostic du genre", Development Planning Unit.
- Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (2003) : La pauvreté en référence.
- Commonwealth Secretariat (1997) : Link in to gender and development.
- Commission Femmes et Développement (2003) : La prise en compte du genre, Mémoire.
- Condition Féminine, Canada (1998) : "Guide d'élaboration des politiques : Analyse comparative entre les sexes".
- Division for the Advancement of Women, Mali (2003) : Réalisations du Maroc en matière d'intégration du genre dans la planification et la budgétisation nationales, Atelier de formation sous-régional sur "l'intégration du genre dans la planification et la budgétisation nationales".
- Elisabeth Hofmann, K.Marius-Gnanou (2002): L'intégration de la dimension genre dans une intervention de développement : mythe ou réalité ?, Journée d'Etudes "Genre, inégalités et territoires".
- FMI et Banque Mondiale (1999) : Cade stratégique de lutte contre la pauvreté - questions d'ordre opérationnel.
- Genre en action : Méthodologies et outils.
- Genre en action : Analyse genre des budgets.
- Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2003) : Rapport National relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.
- Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2003) : Statistiques de genre : Production, utilisation et diffusion.
- Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2005) : Rapport National relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.
- Hélène Hofbauer Balmori (2003) : "Genre et budgets : un instrument au service de l'équité", Développement et genre en bref.
- Initiative Genre et Développement, Madagascar : De l'approche IFD à l'approche GeD, Projet genre et développement.
- Initiative Genre et Développement, Madagascar : Les questions fréquemment posées sur le GeD, Projet genre et développement.
- Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement : Comprendre le concept genre.
- Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement : Comment intégrer le concept de genre.
- Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement : Suivre et évaluer selon le genre.
- Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement : La prise en compte du genre dans les actions de la coopération française.
- Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement (2001): Fiches pratiques pour intégrer le genre, genre en action.
- Kathleen Selvaggio (2001): "De la dette à l'éradication de la pauvreté : quel rôle pour les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté ?", CIDSE et Caritas Internationalis.

- Marèma Touré : La recherche sur le genre en Afrique : Quelques aspects épistémologiques, théoriques et culturels.
- Marika Morris : Faire parler les chiffres - Possibilités d'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes pour l'exécution, l'évaluation et la promotion de l'analyse comparative entre les sexes dans l'élaboration des politiques gouvernementales-.
- Marzia Fontana (2005) : Les effets de l'échange sur le genre dans les pays en développement, Atelier de la Banque Mondiale sur le genre et la politique économique.
- Moser Caroline, Londres (1993) : Gender, planning and development : Theory, practice and training.
- Nadine Gordimer, PNUD (2001) : L'approche fondée sur les droits.
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (2002) : Guide technique "Gestion du cycle de projet", Programme d'Analyse Socioéconomique selon le Genre.
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (2002) : Guide d'application au niveau terrain, Programme d'Analyse Socioéconomique selon le Genre.
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (2002) : Guide d'application au niveau intermédiaire, Programme d'Analyse Socioéconomique selon le Genre.
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (2003) : Guide d'application au niveau macro, Programme d'Analyse Socioéconomique selon le Genre.
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture : Importance des données ventilées par sexe pour le développement agricole et rural.
- Osterhaus Juliane et Schaefer Stefanie (1996) : L'approche genre dans le cycle du projet : indications pour la gestion des projets.
- Osterhaus Juliane et Schaefer Stefanie (2002) : La prise en compte du genre dans la gestion des projets, GTZ.
- Parlement de Sri Lanka (2003) : Le Parlement et le processus budgétaire notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (1997) : Guide pour la mise en œuvre de l'approche-programme.
- Union Parlementaire, PNUD, Institut de la Banque Mondiale et UNIFEM (2004) : Guide pratique à l'usage des parlementaires "Parlement, Budget et Genre".

Intégration
de la
dimension **genre**
dans la
planification
et l'élaboration
du budget

Webographie

Manuel

- *African Gender Institute* : <http://www.uct.ac.za/org/agi/>
- *Allafrica, Site d'informations sur le genre en Afrique* : <http://fr.allafrica.com/women>
- *AWID (L'association des droits de la femme et le développement)* : <http://fr.awid.org/index.pl>
- *BRIDGE (Briefings on Development et Gender), Institute of Development Studies, Site pour des recherches sur les questions de genre* : www.ids.ac.uk/bridge
- *CARE - Best Practices in Gender* : <http://www.care.org/programs/education/best.html>
- *Centre de la Femme Arabe pour la Formation et la Recherche (CAWTAR)* : <http://www.cawtar.org.tn>
- *Conseil Canadien de Développement Social* : <http://www.ccsd.ca/>
- *Development Gateway, Ressources sur le genre et développement* : www.developmentgateway.org/gender
- *Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Social à Rabat, Groupe de Recherche sur l'analyse genre* : <http://www.dfc.gov.ma/dfroit/>
- *FAO, parité hommes-femmes et développement* : <http://www.fao.org/sd/>
- *FAO, socio-économique and gender analysis programme (SEAGA)* : <http://www.fao.org/sd/SEAGA/>
- *Gender Responsive Budget Initiatives* : <http://www.gender-budgets.org/>
- *Gender at work, Réseau de discussions en ligne et de renforcement des capacités sur le genre* : <http://netfemmes.cdeacf.ca/>
- *Gender et Development Training Centre, Pays-Bas* : <http://www.gender-training.nl/>
- *Genie (consultants et experts en genre par pays)* : <http://www.genie.ids.ac.uk/index.htm>
- *Genre en action, portail d'information et de ressources sur genre et développement* : <http://www.genreenaction.net/>
- *Gouvernement du Royaume du Maroc, Plan d'action national pour l'intégration des femmes au développement* : <http://www.multimania.com/>
- *Lexique de la femme et du développement* : <http://www.un.org.ma/glossaire.asp/>
- *Ministère Français de l'Education Nationale, l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* : <http://www.education.gouv.fr/syst/egalite/>
- *Nisswa and Development, Réseau genre et développement pour la région arabe* : <http://nadnet.org/>
- *Observatoire Français sur la Responsabilité Sociale des Entreprises* : <http://www.egaliteprofessionnelle.org>
- *OXFAM UK, Excellentes publications sur les questions genre et développement* : <http://www.oxfam.org.uk/>
- *PNUD, Stratégie de développement et genre* : <http://www.undp.org/gender>
- *Secrétariat du commonwealth, Equality into the millennium 2000-2005* : <http://www.thecommonwealth.org/>
- *Siyanda (site lancé par BRIDGE sur les différentes questions sur le genre), Mainstreaming Gender Equality* : <http://www.siyanda.org/>
- *Strategis /Canada - Best Gender Practices* : <http://strategis.ic.gc.ca/>
- *UNESCO, Mainstreaming the needs of women* : <http://www.unesco.org/>
- *UNIFEM, Strategies for gender equality* : <http://www.unifem.undp.org/>
- *Union européenne, la stratégie cadre communautaire en matière de parité entre les hommes et les femmes* : <http://www.europa.eu.it/>
- *USAID, elaborating a gender strategy for USAID/Morocco* : <http://www.widtech.org/>
- *World Bank, integrating gender into the World Bank Work* : <http://www.worldbank.org>

N° dépôt légal : 2007/0853
Conception et réalisation : Itissal publicité - Rabat