

La gouvernance de la BSG : retour sur quelques expériences du Canada, Maroc et Jordanie

Il n'existe pas de choix juste ou erroné sur la manière de lancer une initiative de Budgétisation Sensible au Genre (BSG)¹ ; elle peut être initiée sous plusieurs formats et selon plusieurs modèles. Toutefois, cette initiative ne sera durable que si le Ministère chargé des Finances le pilote et l'accorde une importance. Il est important de reconnaître que la Budgétisation Sensible au Genre est une fonction de planification et de budgétisation et de ce fait, ne peut être assumée que par l'institution qui a été mandatée pour le faire.

Il est aussi nécessaire que le Parlement et les Organisations de la Société Civile (OSC) se familiarisent avec la BSG pour assurer la redevabilité du ministère chargé des Finances et les autres ministères sectoriels et en maintenir la dynamique. L'existence d'un ministère ou d'une structure chargée des femmes est très utile pour un débat dynamique et pertinent sur le genre. Cette structure travaille en étroite collaboration avec le Ministère chargé des Finances pour la mise en œuvre de la BSG effectuée au niveau des ministères sectoriels.

Si on part du constat que la gouvernance de la BSG doit couvrir toutes les étapes de planification et de budgétisation : dès la conception d'une stratégie nationale, sa déclinaison au niveau des ministères et son intégration dans leurs processus opérationnels, jusqu'aux contrôle et évaluation, réfléchir au meilleur modèle de gouvernance de la BSG contribuerait nécessairement à la promotion de l'égalité de genre.

Cet article présente un bref exposé des expériences des 3 pays ; le Canada, le Maroc et la Jordanie en la matière, tout en essayant de présenter les instances et les acteurs intervenants, de clarifier les rôles, les responsabilités, et l'articulation entre eux.

Les Réformes des Finances Publiques (RFP) offrent souvent de bonnes opportunités d'intégrer la BSG de manière systématique dans les processus budgétaires. Et ce du fait que ces RFP visent à soutenir la transparence et l'efficacité de la gestion budgétaire. Si la question de la RFP est jugée comme un point commun entre ces 3 pays, l'exposé des initiatives BSG adoptée par chacun d'eux présente des divergences remarquables.

L'expérience canadienne : une intégration systémique jusqu'à l'obligation de rendre des comptes, appuyée par L'ACS+

L'engagement du Canada en faveur de l'égalité des sexes existe depuis longtemps. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a agi sur le plan des institutions, des politiques, des outils et des structures gouvernementales pour promouvoir l'égalité des sexes. En 2015, une ministre de plein

¹ Guide pour les facilitateurs de budgétisation sensible au genre : une approche pratique, Programme « Financement de l'Égalité des Sexes » (F4GE) et Programme Développement Local sensible au Genre (GELD) pour appuyer le gouvernement du Sénégal à prendre en compte le genre dans les politiques sectorielles et le budget, PNUD et ONU Femmes.

<https://africa.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Africa/Attachments/Publications/2016/03/Guide%20BSG%20-%20Francais%20-%20Final.pdf>

titre à la Condition féminine a été nommée pour la première fois². En 2018, le ministère des Femmes et de l'Égalité des genres du Canada (FEGC) a été créé. A cela s'ajoute la promulgation de la Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes. Ce progrès important a permis avec la collaboration des Finances Canada et Affaires mondiales Canada de mettre en place à l'échelle de l'ensemble de l'administration un Cadre des Résultats Relatifs au Genre (CRRG)³ ; six objectifs d'impact ont été définis :

1. Education et perfectionnement des compétences
2. Participation à l'économie et prospérité
3. Leadership et participation à la démocratie
4. Violence fondée sur le genre et accès à la justice
5. Réduction de la pauvreté, santé et bien-être
6. Egalité des genres dans le monde

Ce cadre est piloté par le Centre du Gouvernement (CG) : Bureau Conseil Privé (BCP), le Ministère des Finances (MF) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ; ces acteurs orientent la déclinaison de ces priorités nationales faites par les ministères fédéraux.

Les objectifs d'impact du CRRG sont appuyés par un ensemble d'indicateurs (actuellement 43 indicateurs) permettant de suivre les progrès réalisés, lesquels indicateurs ont été définis en consultation avec les ministères fédéraux. La création d'un Centre pour les statistiques sur les sexes, la diversité et l'inclusion, chargé d'assurer la collecte de données ventilées par sexe et selon d'autres facteurs intersectionnels a facilité leur suivi.

Bien avant cette étape cruciale, et exactement en 2016, l'ACS+⁴ a été intégrée à la nouvelle Politique sur les résultats, et le ministère des Finances a instauré la prise en compte de l'égalité des sexes dans la budgétisation. En 2017, le ministre des Finances a informé les ministères que toutes les propositions budgétaires devraient être accompagnées d'une évaluation ACS+. Bien évidemment, ce ministère arbitre les choix budgétaires de manière à atteindre les orientations affichées au CRRG. Les ministères et organismes fédéraux, en se référant à leurs Cadres Ministériels de Résultats, sont tenus d'accompagner leurs propositions de budget par les analyses Comparatives aux Sexes+.

Grace à cette disposition, les Organismes Centraux (BCP, MF, SCT) ont vu leur fonction d'assurance-qualité confirmée. Toutefois, le suivi et de contrôle interne à l'exécutif se font à plusieurs niveaux (CG, fédéral, provincial et territorial) grâce principalement aux acteurs relevant du MF, FEGC, les ministres fédéraux et des ministres responsables de la condition féminine à niveaux multiples. Outre ces acteurs précités, le Canada a mis en place des mécanismes permettant de diriger et de coordonner l'action menée au niveau fédéral à l'instar du Groupe de travail des

² Femmes et Egalité des Genre Canada- Gouvernement du Canada.
<https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr.html>

³ Femmes et Egalité des Genre Canada- Gouvernement du Canada.

<https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/cadre-resultats-relatifs-genres.html>

⁴FEGC est le chef de file du gouvernement du Canada pour l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et l'intégration de ce processus dès la préparation et la conception des politiques, des mesures réglementaires et des programmes de dépenses, en vue de promouvoir l'égalité et de lutter contre la discrimination.

sous-ministres sur la diversité et l'inclusion, de Réseau des championnes et champions de l'ACS+, du Comité interministériel et du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique.

L'étape de contrôle externe et évaluation sensibles au genre est assurée au Canada principalement par :

- Le Bureau du Vérificateur Général qui assiste le Parlement en lui prodiguant des conseils d'expert, impartiaux et factuels, sur l'ACS+, recueillis à travers les audits, dont le dernier rapport qui a été publié en 2015.
- Le Comité parlementaire permanent de la condition féminine (FEWO) qui peut être saisi par la Chambre des communes sur certaines questions pour examen et rapport. Son champ de compétences est étendu ; il comporte l'examen des politiques, programmes, dépenses (estimation budgétaires) et projets de loi des ministères et organismes, (par exemple. Condition féminine Canada), ainsi que la création de sous-comités chargés de questions particulières.
- Le Comité sénatorial des droits de la personne qui se penche sur des questions touchant les droits humains et examine les rouages de l'administration liés à l'exécution des obligations nationales et internationales dans ce domaine y compris en ce qui concerne l'égalité des sexes.
- Les tribunaux et la Cour Suprême du Canada veillent au respect de la Charte canadienne des droits et libertés⁵. La Cour Suprême du Canada statue en dernier ressort et participe à l'évolution de toutes les branches du droit applicable au Canada⁶.

Ces progrès prouvent l'attachement constant et ambitieux du Canada à l'égalité des sexes, qui est devenu plus prononcé à partir du 2018, sans oublier l'effort considérable que joue la société civile au Canada dans la réalisation de cet objectif noble.

Le Maroc, le Centre d'Excellence pour plus d'ancrage

La Constitution du Royaume du Maroc de 2011 consacre l'égalité entre les hommes et les femmes dans les domaines économique, social et politique. En affirmant l'égalité entre tous les citoyens et citoyennes marocaines, la Constitution Marocaine constitue le premier cadre national légal pour la BSG.

Le Royaume du Maroc dispose aussi d'autres textes juridiques en harmonie avec la Constitution rendant obligatoire la BSG aux niveaux national et territorial, et d'une entité institutionnelle à savoir le Centre d'Excellence de la Budgétisation Sensible au Genre du Maroc (CE-BSG) qui est chargé d'accompagner les ministères et les collectivités territoriales dans la mise en place et le suivi de la BSG.

En ce qui concerne le cadre légal national⁷, la Loi Organique relative à la Loi de Finances 130-30 promulguée en 2015 impose pour l'ensemble des ministères de :

⁵ La Charte canadienne des droits et libertés consacre les droits à l'égalité et de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui interdit à son tour la discrimination fondée sur le sexe.

⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264311770-6-fr/index.html?itemId=/content/component/9789264311770-6-fr>

⁷ <https://cebsg.finances.gov.ma/page/5bebe5b83e06ce0700dafd95>

- Soumettre en annexe du projet de Loi des Finances un rapport dit « Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre » ou plus couramment « Rapport Genre » (Article 48) ;
- Décliner les dépenses du budget général par programmes, régions et projets ou actions, tout en définissant pour chaque programme des objectifs et des indicateurs qui prennent en compte la dimension genre (Article 39).

Au niveau territorial, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales⁸, promulguées en juillet 2015, imposent pour l'ensemble des collectivités territoriales la prise en considération du genre lors de la fixation des objectifs des programmes ou projets inscrits dans le budget et lors de l'estimation des valeurs des indicateurs y afférents⁹.

Le Royaume du Maroc a inscrit l'atteinte de l'égalité comme un objectif de politique publique dès le début des années 2000. Le lancement de la BSG en 2002 à travers la conclusion d'un partenariat avec ONU Femmes a matérialisé cette priorité politique¹⁰. Plusieurs stratégies publiques ont suivi cet élan, réaffirmant ainsi l'engagement du Maroc pour l'égalité hommes/femmes. Ainsi, la Stratégie Nationale pour l'Equité et l'Egalité entre les Sexes a été lancée en 2006 suivie du 1er Plan Gouvernemental pour l'Egalité pour la période 2012-2016, puis du second Plan Gouvernemental pour l'Egalité pour la période 2017-2021. Ce dernier plan, adopté par la Commission Ministérielle, constitue le cadre de référence et de convergence des interventions des départements gouvernementaux en matière d'égalité, visant ainsi 7 axes¹¹ :

Axe 1 : Renforcement de l'employabilité et autonomisation économique des femmes

Axe 2 : Droits des femmes, en relation avec la famille

Axe 3 : Participation des femmes à la prise de décision

Axe 4 : Protection des femmes et renforcement de leurs droits

Axe 5 : Diffusion des principes de l'égalité et lutte contre les discriminations et les stéréotypes basés sur le genre

Axe 6 : Intégration du genre dans toutes les politiques et programmes gouvernementaux

Axe 7 : Déclinaison territoriale des objectifs du Plan « ICRAM2 ».

Le Ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille MSDSEF est le chef de file. Par ailleurs, le comité technique interministériel se charge de :

- Identifier et étudier les problématiques et proposer des recommandations
- Préparer les rapports et les soumettre à la commission ministérielle pour l'égalité.

Actuellement, on compte l'association de huit départements ministériels pour élaborer leurs plans d'action (PASMT) sectoriels décliné d'ICRAM 2.

⁸ La loi 111.14 relative aux régions, la loi 112.14 relative aux préfectures et provinces et la loi 113.14 relative aux communes

⁹ art. 171, art. 150 et art. 158 respectivement

¹⁰ <https://cebsg.finances.gov.ma/page/5bebe5b83e06ce0700dafd95>

¹¹ Le Ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille MSDSEF- Royaume Du Maroc
<https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2021/04/icram-2-fr.pdf>

Depuis 2021, le Chef du Gouvernement émet une circulaire relative aux référentiels BSG en addition à sa circulaire de préparation du budget 2022.

Le ministère de l'Economie et des Finances : (La Direction des Etudes et des Prévisions Financières, la Direction du Budget, la Direction des Affaires Administratives et Générales) pilote la mise en œuvre effectuée par les vagues des ministères, et ce en s'appuyant sur le CE BSG depuis sa création en 2013. Le CE-BSG est une plateforme de développement d'expertise, de gestion des connaissances et de communication autour de la Budgétisation Sensible au Genre.

Actuellement, la coordination entre les différents acteurs gouvernementaux ainsi que les travaux dans ce domaines 'articulent autour de deux comités :

- Le Comité de pilotage composé des Directeurs de la DEPF (La Direction des Etudes et des Prévisions Financières – MEF), la DB (La Direction du Budget – MEF), la DAAG (La Direction des Affaires Administratives et Générales – MEF) et la représentante de l'ONU Femmes au Maroc, a pour principale tâche de décliner les grandes orientations de la BSG.
- Le Comité technique composé des représentants du Ministère de l'Economie et des Finances (DEPF, DB et DAAG) et de l'équipe de gestion du programme BSG de l'ONU Femmes, a été institué afin de décliner les axes stratégiques des différentes phases du programme BSG en fonction des grandes orientations émises par le Comité de pilotage, ainsi que la conception et le suivi des plans annuels d'action.

Le MEF publie annuellement et depuis 2005, un Rapport National Genre. L'Inspection Générale des Finances (IGF) relevant du MEF va commencer un audit approfondi sur les Rapports Genre.

La Jordanie, une implication de haut niveau

Un certain nombre de politiques et d'agendas nationaux et internationaux ont promu la planification inclusive du genre comme un élément essentiel du développement en Jordanie et ce dans le document de planification nationale Jordanie 2025. Cela représente une excellente opportunité pour la Jordanie d'introduire l'approche Genre, d'apporter plus de soutien technique sur le sujet et de plaider pour une planification et une budgétisation sensibles au genre. Dans ce cadre, la Stratégie Nationale des Femmes en Jordanie (2020-2025), a été élaborée par la Commission Nationale Jordanienne pour les Femmes (CNJF) et vise 4 Domaines d'impact :

- Les femmes et les filles peuvent accéder à leurs droits humains, économiques et politiques pour participer librement dans une société exempte de discrimination fondée sur le sexe.
- Les femmes et les filles jouissent d'une vie exempte de toutes les formes de violence basée sur le genre.
- Des normes sociales positives, des attitudes et des rôles favorables à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes
- Les institutions mettent en œuvre et assurent la pérennité des politiques, structures et services qui soutiennent la justice, l'égalité entre de genre et l'autonomisation des femmes en réponse aux engagements nationaux et internationaux

En 2020, ladite stratégie a été approuvée par la Commission Ministérielle pour l'Autonomisation des Femmes créée en 2015.

Pour la BSG, un effort louable a été déployé et d'ailleurs continue à l'être afin de soutenir l'amélioration du processus de planification et de budgétisation en Jordanie pour permettre un meilleur développement et une meilleure égalité. Ces efforts se sont caractérisés par la désignation de points focaux genre ainsi que par le renforcement des capacités du personnel en matière de conception de plans et de budgets sensibles au genre. La Commission Nationale Jordanienne pour les Femmes (CNJF) a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre d'activités de renforcement des capacités visant à permettre aux points focaux pour l'égalité des sexes de s'impliquer davantage dans leurs entités et de jouer un rôle dans le soutien des efforts en faveur de l'égalité des sexes. Dans le domaine de la BSG, le CNJF(JNCW) a agi en concertation avec le Département du Budget Général (General Budget Department - GBD) responsable de la préparation du budget national.

Depuis 2015, le Département du Budget Général (General Budget Department - GBD), via la Commission Nationale de la BSG, a initié une méthodologie de suivi basée sur des comptes rendus contenant des restitutions unifiées selon un canevas standard.

Ce partenariat gouvernemental, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), a permis la réalisation de certaines avancées en la matière. Quatre ministères ont été sélectionnés pour commencer l'exercice de BSG : le ministère des affaires politiques et parlementaires, le ministère du développement social, le ministère de l'éducation et enfin le ministère du travail. Des recommandations concrètes ont été formulées pour ces ministères pour ancrer la démarche progressive préconisée dans ce pays.

Le Conseil consultatif du budget composé des ministres des finances, de l'industrie et du commerce, de la planification et de la coopération nationale, le Gouverneur de la Banque Centrale, le chef Cabinet Comptabilité et le chef Cabinet du service civil et le Directeur Général du DBG, émet un avis sur les orientations du Budget Général Sensible au Genre et leur cohérence avec les orientations nationales du Genre.

Un avis annuel de la part du Président des Ministres cadre la préparation budgétaire sensible au Genre. Le Département du Budget Général (General Budget Department - GBD) arbitre les choix effectués par les ministères ; des Divisions / unités responsables du genre au niveau des ministères et des établissements publics ont le rôle de coordination entre le Gouvernement et la Commission Nationale Jordanienne pour les Femmes en vue de décliner la Stratégie Nationale des Femmes en Jordanie (2020-2025) et coordonnent aussi avec les arrondissements (المديريات).

En outre, le contrôle parlementaire est envisagé à être assuré par le Conseil du Peuple en se limitant à l'analyse des écarts entre les engagements et les réalisations.

Pour conclure, avoir un cadre stratégique qui oriente les priorités nationales en matière de genre est essentiel pour faciliter la traduction dans les choix budgétaires. D'ailleurs ce point est largement mis en évidence par l'exposé des 3 expériences. Toutefois, la déclinaison et l'intégration de ces orientations aux niveaux des processus opérationnels des ministères a connu des trajectoires différentes selon les pays. En effet, elle est largement impactée par le schéma de gouvernance adopté. Le Canada semble être le pays le plus avancé en matière de contrôle et d'évaluation sensibles au genre grâce au rôle que joue le MF, ainsi que le Bureau du Vérificateur Général. Le parlement et le Sénat via leurs comités produisent des rapports utiles pour guider l'action publique vers la réduction des inégalités de genre via le budget.

Sources :

-Sites Web : OECD Library

Gouvernement Canadien

Ministère de l'Economie et des finances – Royaume Du Maroc

Gouvernement Jordanien

-Ouvrages : L'égalité des sexes au Canada : Intégration, gouvernance et budgétisation, 2019, OCDE

Policy Paper Gender Responsive Budgeting: The Jordanian Context November, 2019, ZeinSoufan&Amjad Al-Omari

Guide Jordanien relative à la BSG