

**RENFORCER LES CAPACITÉS DES PARLEMENTS POUR INTÉGRER
LA BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**



**BUDGÉTISATION
SENSIBLE AU GENRE**

CORPUS LÉGISLATIF
POUR LES PARLEMENTS
FRANCOPHONES
ÉTAT DES LIEUX



MOT DE LA PRÉSIDENTE

Chères collègues parlementaires,

L'année 2025 marque le 30^e anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, un instrument important dans la construction de l'égalité des droits pour toutes les femmes et les filles. C'est dans la lignée de cet instrument que j'ai le plaisir de vous présenter ce corpus législatif sur la budgétisation sensible au genre (BSG).

La BSG est un outil qui corrige les inégalités de fait en tenant compte des effets des dépenses et des revenus publics sur tous les citoyens et toutes les citoyennes, afin d'atteindre une répartition équitable des deniers publics entre les femmes et les hommes.

L'objectif est de rompre avec les inégalités et de garantir que les femmes et les hommes bénéficient des mêmes prestations et avantages. Les ressources doivent par conséquent être allouées en fonction des capacités, contraintes et besoins tant des femmes que des hommes, des filles que des garçons.

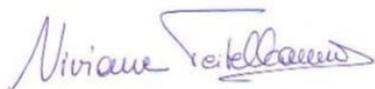
L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), à travers son Réseau des femmes parlementaires (RFP), joue un rôle central pour sensibiliser les parlementaires de toutes sensibilités politiques de l'espace francophone à l'importance de la poursuite de l'égalité entre les femmes et les hommes, et pour les inciter à l'action.

Développé par le RFP, le présent corpus est destiné à accompagner les Parlements adhérents de l'APF dans l'intégration de la BSG. À cette fin, il répertorie et analyse les différentes expériences législatives conduites en la matière dans l'espace francophone ainsi que les travaux déjà effectués dans le cadre des instances et des séminaires de l'APF. Ce document a pour objectif de servir de guide technico-juridique aux parlements adhérents de l'APF afin qu'ils légifèrent à leur tour.

Sur la base de ce corpus, nous organiserons des séminaires de formation et de sensibilisation dans les parlements qui en feront la demande et nous les accompagnerons dans l'intégration de la BSG dans leurs politiques publiques.

Je tiens à remercier les deux expertes, Isabelle Gueguen et Claudy Vouhé, qui ont rédigé cette « boîte à outils » et qui vont nous accompagner dans son déploiement, ainsi que les membres du Comité directeur du Réseau des femmes parlementaires de l'APF qui ont suivi et validé les travaux. Je salue particulièrement Chantal Soucy, précédente Présidente du RFP, qui a initié le projet, ainsi que Latifa Lablih, Députée marocaine et experte en BSG, qui a déjà participé, en tant que formatrice, à un séminaire au Gabon.

En espérant que ce corpus permettra une intégration effective de l'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques et dans les budgets parlementaires, je rappelle le rôle crucial des parlementaires, auxquels revient la tâche de faire de la BSG une contribution essentielle dans la pérennisation de l'égalité femmes-hommes.



Viviane Teitelbaum,

Présidente du Réseau des Femmes parlementaires de l'APF.



Organismes commanditaires de l'étude

Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

233, boulevard Saint Germain

75007 Paris, France

Représentée par M. Damien Cesselin, Secrétaire général de l'APF

Consultantes

Isabelle Guéguen, Perfégal

Claudy Vouhé, L'être égale

Durée de la mission : 4 mois

Lieu de mission : À distance + New York

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles des autrices et ne représentent pas nécessairement celles de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ou de ses membres, ni celles du Réseau des femmes parlementaires de l'APF.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Table des matières | 2 |
| Acronymes | 3 |
| Un corpus législatif sur la BSG pour les parlementaires francophones | 4 |
| Pourquoi viser les Parlements sur la thématique de la BSG ? | 5 |
| 1/ Le cadre des politiques publiques pour l'égalité de genre dans les pays membres de l'APF | 7 |
| Des cadres juridiques plutôt favorables mais une traduction difficile dans les politiques publiques | 7 |
| Un cadre institutionnel dédié mais assez peu impactant et sous-financé | 8 |
| L'égalité de genre touche plus de secteurs, mais reste perçue comme un enjeu social avant tout | 9 |
| 2/ La mise en place de la BSG dans les pays membres de l'APF | 10 |
| Une démarche qui avance ... mais lentement | 10 |
| Réforme des finances publiques et budgets-programmes : des leviers incontestables | 11 |
| Un cycle budgétaire encore peu mobilisé pour l'intégration de l'égalité FH | 12 |
| Les outils et méthodes de la BSG | 12 |
| Des acteurs multiples ... les Parlements plutôt absents | 13 |
| Le Parlement ... un acteur clé mais pas forcément "modèle" | 14 |
| Conclusions | 16 |
| Annexe : BSG dans les pays africains membres de l'APF selon quatre critères | 17 |

ACRONYMES

| | |
|----------|--|
| APF : | Assemblée parlementaire de la Francophonie |
| BIE : | Budgétisation intégrant l'égalité |
| BSG : | Budgétisation sensible au genre |
| EFH : | Égalité femmes-hommes (égalité entre les sexes, égalité de genre) |
| CEDEF : | Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes |
| CEDEAO : | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| FNUAP : | Le Fonds des Nations unies pour la population |
| FMI : | Fonds monétaire international |
| ISC : | Institutions supérieures de contrôle |
| LOLF : | Loi organique relative à la loi de finances |
| PNG : | Politique nationale genre |
| PNUD : | Programme des Nations unies pour le développement |
| OCDE : | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODD : | Objectifs de développement durable |
| ONG : | Organisations non gouvernementales |
| OSC : | Organisations de la société civile |
| PBSG : | Planification et budgétisation sensible au genre |
| PEFA : | Public expenditure and financial assessment Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière |
| RGFP : | Réforme de la gestion des finances publiques |
| SDFE : | Service des droits des femmes et à l'égalité |
| UE : | Union européenne |
| UNICEF : | Fonds des Nations unies pour l'enfance |
| UMEOA : | Union économique et monétaire Ouest-Africaine |
| UIP : | Union interparlementaire |

UN CORPUS LÉGISLATIF SUR LA BSG POUR LES PARLEMENTAIRES FRANCOPHONES

L'APF est une organisation interparlementaire composée de 95 sections formées par des Parlements et organisations interparlementaires ayant en commun la langue française. Elle est l'assemblée consultative de la Francophonie et travaille à la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits de la personne dans l'espace francophone, notamment à l'égalité entre les femmes et les hommes. L'APF contribue aussi au rayonnement de la langue française et à la promotion de la diversité des expressions culturelles et constitue en outre un espace de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun à ses membres. Elle met en œuvre des actions dans les domaines de la coopération interparlementaire dans les Parlements de l'espace francophone.

L'objectif 3.3 du cadre stratégique de l'APF vise à « apporter des solutions concrètes aux besoins exprimés par les peuples de l'espace francophone ». L'APF souhaite, dès lors, créer les conditions juridiques pour mettre en œuvre rapidement un certain nombre de politiques publiques par ses États membres afin de répondre aux nouvelles aspirations des peuples de l'espace francophone, notamment en ce qui concerne les droits des femmes et des filles.

Afin d'apporter des solutions concrètes aux défis liés à la recherche d'une égalité entre les femmes et les hommes dans l'espace francophone, et de faciliter l'action des différentes parties prenantes nationales, le rôle des parlementaires est crucial à différents niveaux. L'APF s'efforce d'appuyer les efforts des Parlements francophones dans ce domaine, afin de rehausser l'action concrète nationale et locale en faveur de l'égalité entre les sexes.

Pour appuyer les Parlements, l'APF développe des corpus législatifs, compilation de ressources technico-juridiques que l'APF met à la disposition de ses Parlements membres afin de les accompagner dans leurs travaux de production législative. Un premier corpus législatif sur les changements climatiques, élaboré avec le concours de l'Organisation internationale de la Francophonie à travers son organe subsidiaire - l'Institut de la Francophonie pour le développement durable-, a été adopté au début de l'année 2024. Un autre corpus est en cours de développement sur le statut et la protection des lanceurs d'alerte.

Ce corpus porte sur **la budgétisation sensible au genre**. La démarche qu'engage l'APF vise à soutenir les pays francophones désireux de mettre en place ou d'accélérer la Budgétisation sensible au genre (BSG) dans la gestion des finances publiques. En effet, à travers son Réseau des femmes parlementaires, l'APF a un rôle majeur à jouer pour sensibiliser les parlementaires de toutes tendances politiques à l'importance de la poursuite de l'égalité entre les femmes et les hommes, et pour les inciter à l'action.

Le corpus est composé de deux parties :

- Un bref état des lieux de l'implication des Parlements dans la démarche de BSG dans les 95 sections membres de l'APF. L'étude documentaire ainsi que des entretiens avec des parlementaires ont permis de repérer les approches suivies, mais aussi les atouts, freins et leviers des Parlements dans la démarche BSG ;
- Des fiches techniques dont l'ambition est de servir de guide technico juridique aux Parlements membres de l'APF pour intégrer la BSG dans leur action parlementaire de suivi des lois, des politiques et des budgets proposés par l'exécutif et dans le budget du Parlement en tant qu'institution publique.

Ce travail représente une première étape dans la volonté de l'APF d'accompagner les Parlements membres sur la voie de la prise en compte du genre dans l'analyse, l'usage et l'évaluation des recettes et des dépenses publiques. Réalisé en quatre mois, le corpus ne prétend pas proposer un panorama exhaustif de la BSG dans les 95 sections qui composent les membres de l'APF. Les exemples fournis, dans l'état des lieux comme dans les fiches techniques, ont été choisis pour illustrer la diversité de l'avancement et des modalités de la BSG.

Les parlementaires peuvent partager avec l'APF des bonnes pratiques de BSG repérées sur leurs territoires pour enrichir le corpus.

POURQUOI VISER LES PARLEMENTS SUR LA THÉMATIQUE DE LA BSG ?

Les premières initiatives de BSG remontent aux années 1980-1990 (en Australie, en Afrique du Sud en Tanzanie). Cependant, c'est surtout à partir des années 2010, en parallèle de la réforme des finances publiques entreprise dans de nombreux pays pour accroître l'efficacité de l'aide publique au développement et à la suite du lancement des ODD en 2015, que la BSG s'est déployée dans de nombreux pays, sous la pression de la société civile, grâce à la volonté politique des États et, souvent, avec l'appui des partenaires techniques et financiers (bi- ou multilatéraux).

Différentes études indiquent qu'entre 80 et 120 pays dans le monde pratiquent actuellement la BSG. La démarche se développe particulièrement dans des pays ayant entamé une réforme de la gestion des finances publiques (RGFP). Les pays francophones, malgré un certain retard au démarrage, sont graduellement en train de rejoindre ce mouvement.

Malgré des finalités communes, les choix de démarches de BSG sont multiples. Parce que les contextes (politiques, sociaux, économiques etc.) sont spécifiques, les pays orientent la BSG sur des « objets » (lois, politiques, programmes, projets) différents, dans des secteurs variés (éducation, santé, énergie, violences de genre), et à des échelles diverses (états, régions, villes).

Les mesures liées à l'introduction de la « budgétisation sensible au genre » et à la modification de la comptabilité publique (réforme des finances publiques et transition vers les budgets-programmes) ont fait avancer les choses : elles permettent d'abord de savoir d'emblée si le budget prévoit des initiatives en faveur de l'égalité entre les sexes, ensuite de connaître l'incidence du budget sur les enjeux de genre, et enfin de suivre les progrès des programmes lancés.

La BSG reste une contribution importante à l'atteinte des Objectifs onusiens de développement durable et il est important d'inscrire cette démarche dans le processus budgétaire comme étant une priorité nationale pour la bonne gouvernance et l'efficacité de l'action publique. Cependant, bien que la BSG connaisse mondialement des avancées importantes, les résultats de ces efforts ne sont pas encore perceptibles en raison du manque de mécanismes de soutien au sein des gouvernements mais aussi des Parlements.

La société civile, dans de nombreux pays, est à l'origine de la BSG, reprise ensuite par les États avec l'appui de partenaires techniques et financiers. **Rares sont les Parlements à l'initiative de la démarche à l'échelle mondiale** et l'Afrique du Sud est un exemple assez isolé. Les initiatives de BSG sont mises en œuvre par différentes institutions dans différents pays. Le ministère des Finances s'approprie de plus en plus l'initiative de la budgétisation sensible au genre. Dans certains cas, la BSG est mise en œuvre par une organisation de la société civile en collaboration avec le ministère chargé de l'égalité des sexes ou, rarement, le Parlement.

Le rôle des Parlements dans le plaidoyer pour un usage et un contrôle des finances publiques au prisme du genre semble, encore aujourd'hui, marginal. Indice de cette absence parlementaire : ni le rapport « Progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable : gros plan sur l'égalité des sexes 2023 », ni les Conclusions concertées de la CSW ne mentionnent les Parlements comme acteurs clés de la BSG. Les membres de l'APF ne font pas exception. **L'état des lieux, portant sur 92 sections, montre que, avec quelques exceptions, les Parlements sont peu impliqués dans la démarche BSG.**

Pourtant, dans le cadre de leurs fonctions, les Parlements sont idéalement placés pour contribuer à la mise en œuvre de la BSG et en assurer le suivi à travers :

1. La promulgation, introduction et amendement de lois visant à mettre en œuvre les obligations de l'État en matière d'EFH
2. L'incitation et le suivi de la ratification des traités internationaux liés à l'EFH
3. Le contrôle parlementaire sur l'exécutif (auditions en commission, en plénière, questions et enquêtes parlementaires, missions d'évaluation des politiques publiques, etc.
4. Le vote, approbation et analyse du budget de l'État (assurer que les mécanismes sensibles au genre et autres organes statutaires liés à l'EFH, tout comme les processus de mise en œuvre des mesures pro-égalité, reçoivent des fonds suffisants)

L'action et l'information auprès du public

D'où ce Corpus.

1/ LE CADRE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR L'ÉGALITÉ DE GENRE DANS LES PAYS MEMBRES DE L'APF

L'état des lieux a été réalisé par l'APF en 2024 dans le cadre de l'élaboration du corpus législatif destiné aux parlementaires, sur la base d'une revue documentaire et d'entretiens. Globalement, l'étude montre un déploiement de la démarche BSG dans les pays francophones, avec une réelle diversité des approches et des niveaux d'engagement des pays. Les initiatives restent encore souvent assez ponctuelles. Les informations disponibles sur l'intégration transversale du genre dans les politiques publiques, sur la BSG en particulier et sur l'action parlementaire sont très inégales et disparates.

Les bonnes pratiques repérées dans les pays membres sont recensées dans les fiches pratiques sous la rubrique "Pour vous inspirer". Elles ne sont pas répétées dans l'état des lieux qui suit.

DES CADRES JURIDIQUES PLUTÔT FAVORABLES MAIS UNE TRADUCTION DIFFICILE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour mieux comprendre le niveau de mise en œuvre de la BSG dans les pays membres de l'APF, il est important de cerner, plus généralement, le niveau de prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans les cadres juridiques et les politiques publiques. L'étude a fait un état des lieux du genre dans les textes et les gouvernements. L'égalité de genre figure-t-elle dans la Constitution et dans quelle(s) dimension(s) et dans les lois. Quel est le dispositif institutionnel et son poids dans la planification et la budgétisation ?

La quasi-totalité des **Constitutions** des pays étudiés contiennent des références à l'EFH, notamment en termes de représentation politique ainsi que de droits au travail et à la citoyenneté. Les droits sexuels et reproductifs ou la question des violences basées sur le genre sont, en revanche, plus rarement évoqués à ce niveau.

Les États sont également, dans leur majorité, acteurs de différents outils et textes internationaux. A ce titre, ils sont notamment parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW), à la Déclaration et à la Plate-forme d'action de Pékin, à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), au Protocole de Maputo à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Par ailleurs, ils ont également exprimé leur accord avec les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies et, plus récemment, l'Agenda 2063 et les ODD ou encore avec les engagements de HeForShe. À ce titre, on peut par exemple noter que la CEDEF (Convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes) est largement ratifiée par les pays francophones, malgré la formulation de certaines réserves. Fin 2023, onze pays africains sur 55 n'avaient toujours pas ratifié le Protocole de Maputo à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, parmi lesquels plusieurs pays francophones (Burundi, Botswana, Égypte, Érythrée, Madagascar, Maroc, Niger, République centrafricaine, Somalie, Soudan et Tchad). Par ailleurs, d'autres conventions internationales sur le travail décent ou le droit des enfants peuvent également être utilisés comme cadre de référence aux actions étatiques sur les questions de genre dans des domaines précis.

De plus en plus de pays présentent des **lois spécifiquement adoptées** pour apporter des réponses

législatives aux inégalités de genre dans le monde du travail (égalité professionnelle), dans la sphère publique et politique (lois sur la parité électorale), dans l'exercice et la jouissance des droits sexuels et reproductifs ou encore en matière de violences basées sur le genre. Par ailleurs, certains États connaissent, encore aujourd'hui, des difficultés pour établir des codes de la famille et légiférer sur toutes questions « sensibles » touchant à la famille et à l'autorité parentale, à l'héritage etc. L'alignement de certains aspects du droit coutumier sur le droit constitutionnel reste un enjeu dans plusieurs pays, de même que l'alignement de principes liés au fait religieux sur les engagements internationaux. Des textes viennent aussi en appui à des procédures perçues, jusqu'à récemment, comme neutres telle l'attribution des marchés publics. Les lois dans certains pays visent aussi l'action des collectivités territoriales en matière d'EFH.

Si de plus en plus de politiques sectorielles ou de stratégies nationales intègrent des indicateurs sur le genre, les rapports consultés posent souvent la question de leur mise en œuvre et de leur suivi. Peu de réponses semblent être apportées à cette question.

UN CADRE INSTITUTIONNEL DÉDIÉ MAIS ASSEZ PEU DÉCISIF ET SOUS-FINANCÉ

Parmi les pays étudiés, l'immense majorité ont un ministère du Genre (l'intitulé change selon les pays) dont la position dans l'organigramme gouvernemental varie mais apparaît souvent un peu instable. « Enfants », « familles » et « vulnérables » sont des termes souvent associés à femmes/égalité de genre dans les intitulés ministériels, signe d'une association toujours forte et essentialiste entre "femmes" et "familles" et d'une certaine difficulté à donner aux enjeux de genre une place prépondérante dans la cartographie ministérielle. Au Burkina Faso par exemple, il s'agit du « ministère de la solidarité, de l'action humanitaire, de la réconciliation nationale, du genre et de la famille ».

Le ministère dédié à l'égalité est souvent le moins doté du gouvernement, recevant en moyenne 1 à 2% du budget global de l'État.

Dans sa stratégie genre 2018-2028,¹ l'Union Africaine analyse en ces termes le financement de l'égalité entre les hommes et les femmes par l'institution : « Lancé en janvier 2010 par les chefs d'État et de gouvernement de l'UA dans le cadre de la Décennie de la Femme africaine, le Fonds pour les femmes africaines alloue au moins 0,5 % du budget de fonctionnement de l'UA à des projets sur l'autonomisation des femmes (105 projets d'une valeur de \$ 1 603 977 ont été financés en 2017). Bien que ces dépenses ciblées soient symboliquement importantes, elles ne représentent qu'une infime partie de ce qui est nécessaire pour combler les écarts entre les hommes et les femmes grâce à des budgets généraux tenant compte de la dimension de genre ».

Le système de cellules ou points focaux genre est fréquent, mais son efficacité souvent remise en cause. Les moyens effectifs pour travailler, voire les formations dont ils disposent notamment sur la BSG sont clairement insuffisants.

Tous les pays étudiés ont des politiques et/ou stratégies nationales (PGN/SNG) dédiées aux droits des femmes et à l'égalité de genre. Certaines ne sont pas à jour (la PNG de la RDC date de 2009 par exemple) et des stratégies ont dépassé les dates de leur application. Ainsi que recommandé par la Plateforme de Pékin (1995), les PNG portent sur : 1/ des projets spécifiques (avec un appui de partenaires techniques et financiers), des études et actions autour des Journées Commémoratives (8 mars, 25 novembre), y

¹ https://au.int/sites/default/files/documents/36897-doc-52569-au-fr-final_web.pdf

compris avec la société civile des femmes/féministes et 2/ des actions pour la transversalité/mainstreaming (intégration systématique de la dimension de genre dans les politiques publiques). **Le volet transversal, primordial pour la BSG, est moins développé** : manque de moyens, de ressources compétentes, de pouvoir politique et de capacités opérationnelles. Ainsi, au-delà de programmes spécifiques ciblant les femmes, en abordant des principes de BSG dans l'élaboration du budget, il s'agit pour les acteurs étatiques d'œuvrer pour la prise en compte systématique et transversale des objectifs d'égalité femmes-hommes.

Les plans d'actions ou feuilles de route sont difficiles à localiser sur internet, de même que les **budgets** publics alloués à ces politiques et stratégies (en l'absence de Rapport BSG ou équivalent). Le manque de **données** pour guider la planification et la budgétisation sensibles est un thème récurrent.

L'ÉGALITÉ DE GENRE TOUCHE PLUS DE SECTEURS, MAIS RESTE PERÇUE COMME UN ENJEU SOCIAL AVANT TOUT

Les secteurs qui importent le plus pour l'égalité de genre varient selon les contextes : l'éducation et la santé sont parmi les secteurs les plus abordés sous l'angle du genre dans les pays des Suds, avec les questions de production et de commercialisation dans le secteur agricole et l'émancipation économique des femmes. Les indices de l'intérêt pour ces secteurs sont les données disponibles et la présence de politiques et stratégies sectorielles. Dans les pays des Nord, l'emploi, l'égalité professionnelle (secteurs privé et public) et l'entrepreneuriat féminin sont également au centre de nombreuses analyses et actions. Certains sujets émergent davantage aux Nord qu'aux Suds, par exemple la représentation des femmes dans l'art et la culture, dans le sport, ou encore la question des femmes dans l'espace public (liée aux violences sexuelles et sexistes, mais aussi à la mobilité).

Sans être un secteur en tant que tel, la gouvernance - et notamment la participation des femmes à la prise de décision politique - est un enjeu partagé au-delà des frontières. Les violences basées sur le genre également. Les impacts croisés des inégalités de genre et des changements climatiques sont également des questions de plus en plus transfrontalières.

Un autre sujet émergent pour la BSG est le domaine des marchés publics. Trans-sectorielle par nature, la commande publique est très présente dans les secteurs qui, justement, sont les moins "regardants" sur les questions de genre : le transport, les infrastructures, l'énergie etc.

Il y a encore assez peu de questionnement sur les questions de genre dans la fiscalité ainsi que sur l'impact des politiques que l'État met en place pour alimenter les recettes dont le budget a besoin pour financer des politiques publiques de santé, de protection sociale et d'éducation notamment.

2/ LA MISE EN PLACE DE LA BSG DANS LES PAYS MEMBRES DE L'APF

UNE DÉMARCHE QUI AVANCE ... MAIS LENTEMENT

Environ un quart des 92 sections membres de l'APF à la date de cette étude a entamé une démarche de BSG. Certaines sont déjà très engagés (Belgique, Canada, Maroc, Tunisie, Sénégal ou Ukraine). D'autres, notamment du fait d'instabilités politiques et économiques, avancent de façon peu linéaire avec parfois des arrêts et des retours en arrière (Mali, Burkina Faso, Burundi) tandis que d'autres débutent tout juste (comme la France ou la Mauritanie). D'autres, enfin, ne font rien.

Dans les pays des Nords, la Belgique – dont la Fédération Wallonie-Bruxelles - et le Canada sont pionniers. Les pays des Balkans, notamment le Kosovo et l'Ukraine sont à la pointe, avec une forte implication de la société civile.

Aux Suds, l'introduction de la BSG va souvent de pair avec la transition vers la **planification et la budgétisation axée sur les résultats** (budget de performance ou budget-programme) dans le cadre de la recherche d'une meilleure gestion des finances publiques. Les démarches les plus anciennes et dynamiques (apparues au Maroc, au Sénégal, en Tunisie, au Mali, au Cameroun ou encore au Bénin) ont intégré le processus BSG dans la **loi de finances** et les circulaires budgétaires. Elles sont le plus souvent pilotées par le ministère de l'économie et des finances, avec la participation plus ou moins effective (selon les pays) du ministère chargé des questions de genre. Elles ont mené à la formation des agents, à l'élaboration de nouveaux **outils** et à la production des **rapports BSG annuels** pour plus de redevabilité et de transparence sur l'usage des fonds publics pour les questions de genre. Le Maroc et l'Ukraine présentent des documents de capitalisation assez étoffés qui rendent compte des évolutions de leur démarche et des résultats.



L'indicateur 5.c.1 est un indicateur essentiel de l'ODD 5. Il mesure, pour chaque pays, "les dépenses publiques affectées à la mise en œuvre de lois et de politiques sensibles au genre, ainsi que les mécanismes d'affectations et de suivi budgétaires dans ce domaine". Selon des données 2018 - 2021, seuls 26% des pays (monde) possèdent des systèmes de suivi des dotations budgétaires consacrées à l'égalité entre les sexes.

Parmi les 92 sections de l'APF étudiées, 37 seulement ont renseigné l'indicateur 5.c.1 dont :

- 8 indiquent ne pas atteindre l'indicateur
- 20 indiquent s'en approcher
- 7 indiquent remplir tous les critères

Enfin, cette étude démontre également l'existence de faux départs avec des démarches BSG qui ont été éphémères et se sont arrêtées à la suite de crises politiques et institutionnelles ou par manque de volonté politique. À ce titre, on note qu'Haïti a produit des manuels de formation sur la BSG en 2015 mais n'a plus rien fait depuis. La RDC possède une stratégie PBSG depuis 2013 et un audit pour sa mise en œuvre depuis 2017, mais se lance seulement en 2024 dans l'opérationnalisation. L'Égypte a été perçue comme un leader en matière de BSG et a servi de centre d'excellence, mais ses efforts stagnent

depuis 2011, avec des conséquences directes sur la société dans son ensemble en raison d'une mauvaise planification et d'une mauvaise intégration de la dimension de genre.

RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES ET BUDGETS-PROGRAMMES : DES LEVIERS INCONTESTABLES

En matière de finances publiques, plusieurs pays francophones ont adopté des réformes de leurs finances publiques et sont engagés dans la Gestion des finances publiques axée sur les résultats.² Cette approche vise à identifier des objectifs à atteindre et à obtenir des résultats en optimisant l'utilisation des ressources publiques, du vote du budget à son exécution et son évaluation. Ce processus de planification stratégique doit également permettre un meilleur exercice du contrôle démocratique en proposant et améliorant les outils de travail des parlementaires. Ainsi, au moment du vote du budget de l'État, les parlementaires disposent de documents par ministères qui présentent les objectifs et les résultats à atteindre par chaque ministère.

De plus en plus de pays francophones réforment leurs finances publiques et adoptent la démarche Gestion axée sur les résultats. Cela comprend une intégration de BSG dans la loi de finances (LOLF) puis, dans un second temps, dans la circulaire budgétaire ou lettre de cadrage budgétaire annuelle. Avec la planification par résultat, l'étude a constaté qu'il est fait de plus en plus mentions du genre dans la LOLF, les circulaires et les décrets. Ces documents peuvent prendre différentes formes et noms (rapports BSG au Maroc, document budgétaire BSG au Sénégal, énoncé budgétaire pour le genre au Rwanda, note genre en Belgique) mais ils ont en commun de présenter des objectifs et des indicateurs sur le genre dans le cadre du vote du budget. Ce sont des outils précieux pour les parlementaires qui souhaitent comprendre comment les enjeux de genre sont pris en compte. Toutefois, sur l'espace des pays membres de l'APF, l'étude a trouvé encore assez peu de rapports BSG.

L'étude estime que seulement 20 sections produisent annuellement un Rapport BSG tels qu'indiqués dans la loi de finance. Parmi ces sections : l'Albanie, le Bénin, la Belgique (à différents niveaux), la Bosnie-Herzégovine, le Cameroun, le Canada, le Mali, le Maroc, le Rwanda, le Sénégal et la Tunisie.

Annexe 1 : Les pays africains et du Maghreb constituent une proportion importante (23) des membres de l'APF. Sur la base de la revue documentaire, un tableau récapitule la mise en place de quatre éléments essentiels de la BSG dans ces pays :

- a. La BSG dans la loi de finance
- b. La production d'un rapport BSG
- c. L'existence d'une étude sensible au genre des finances publiques/faisabilité de la BSG

L'existence de formations et/ou d'outils d'analyse liés à la BSG

Sur cette base, cinq pays sur 23 cochent toutes les cases : le Bénin, le Cameroun, le Mali, le Maroc et le Rwanda. Trois pays cochent trois cases : le Cap-Vert, le Sénégal et la Tunisie.

² Voir fiche 6

UN CYCLE BUDGÉTAIRE ENCORE PEU MOBILISÉ POUR L'INTÉGRATION DE L'ÉGALITÉ FH

Le cycle budgétaire annuel se ressemble dans tous les pays. Tous les pays qui prennent l'option d'entamer une BSG reconnaissent l'importance d'intégrer cette démarche dans le cycle budgétaire. Les outils développés par ces derniers dans le but d'appuyer leurs ministères proposent d'étudier le cycle budgétaire et les documents qui y sont associés ainsi que de travailler avec les différents acteurs pertinents. C'est notamment le cas des analyses pilotées selon la méthode PEFA-Genre qui insistent sur l'importance du cycle budgétaire.

Les manuels et documents relatifs à l'établissement des budgets nationaux et au contrôle de la gouvernance budgétaire, y compris les démarches des budgets citoyens et des budgets participatifs, sont globalement silencieux sur la question du genre. L'étude de l'APF confirme, qu'aujourd'hui encore et malgré des avancées notables, les publications sur la BSG (manuels, guides, études, articles universitaires) sont moins nombreuses en français qu'en anglais ou en espagnol, qu'il y a moins de formations (en ligne ou en ateliers) en français sur ce thème et qu'il existe moins d'experts et expertes francophones qu'anglophones sur ce sujet.

Par ailleurs, rares sont les guides et manuels relatifs à la BSG consultés pendant l'étude qui font référence au rôle du Parlement (à l'exception des ouvrages sur la BSG dédiés aux parlementaires).

LES OUTILS ET MÉTHODES DE LA BSG

Les études d'impacts sur le genre dans le cadre de la mise en place de nouvelles politiques sont encore rares et, quand elles existent, restent partielles faute de données sexospécifiques et à raison du manque de formation et de temps des fonctionnaires chargés de les réaliser. Certains pays décident donc de mettre d'abord des moyens sur la production de données et la formation des fonctionnaires.

Il existe toutefois des études sectorielles sur le genre réalisées par des instituts de recherches ou de statistiques nationales ou par des prestataires privés dans le cadre de projets de coopération. Des études spécifiques BSG sont surtout mises en place grâce aux financements des bailleurs engagés sur ces questions-là, comme ONU Femmes ou la Coopération Allemande (GIZ).

L'usage de la catégorisation ou le marquage de leur budget selon la sensibilité au genre se déploie. Cette méthode d'analyse permet d'identifier les politiques et budgets prioritaires à suivre et pour lesquels la mise à disposition de données, d'une analyse sectorielle genre et la définition d'objectifs transversaux et spécifiques en matière de réduction des inégalités est importante. L'utilisation des marqueurs (sur la base des marqueurs de l'OCDE) pour catégoriser, au niveau des politiques et des programmes, est désormais assez répandue (Mali, Bénin, Cap-Vert, pour ne citer qu'eux). Il est aussi appliqué par le Parlement de Wallonie-Bruxelles sur son propre budget. Le marquage des lignes budgétaires est moins fréquent. Il est notamment pratiqué en Belgique et est en expérimentation au Maroc.

Certains Parlements sont attentifs à l'EFH sans toutefois avoir adopté la démarche BSG en tant que telle. Au Québec par exemple, la stratégie gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2022-2027 insiste sur la nécessité d'assortir les orientations de crédits aux enjeux, et reconnaît notamment les conséquences de la pandémie de la Covid-19 sur l'emploi des femmes, leur santé mentale ou la répartition des responsabilités familiales. Elle annonce 100,1 millions de dollars de nouveaux crédits pour mettre en œuvre les actions présentées dans cette stratégie s'appuyant globalement sur l'approche ADS+ appliquée dans l'ensemble du Canada. À l'APF, le sujet de la «

condition féminine » est traité au sein de la Commission des relations avec les citoyens qui porte des rapports, se saisit de pétitions relatives à l'EFH et aux questions de genre, organise des rencontres sur le sujet et étudie les crédits des ministères, y compris sur l'usage de l'ADS+. Cependant, la BSG n'est pas un axe de travail transversal en tant que tel.

DES ACTEURS MULTIPLES ... LES PARLEMENTS PLUTÔT ABSENTS

La participation des Parlements dans la BSG fait l'objet d'études et de publications depuis plus de 15 ans. Des initiatives récentes ont relancé le défi de la participation active des Parlements dans le processus. On peut citer les travaux de l'Union interparlementaire (UIP), de EIGE (*European Institute for Gender Equality*) ou d'ONU Femmes qui a publié, en 2022, un guide complet sur le sujet.³ Les réseaux de femmes élues, notamment le Réseau des femmes parlementaires de l'APF,⁴ plaident pour que les Parlements jouent leur partition dans la transformation des cadres juridiques et des politiques publiques sensibles au genre.

L'implication de différents groupes d'acteurs et actrices varient selon les contextes. Globalement, la BSG est portée avant tout par les États, notamment par les ministères des finances. Le rôle du ministère chargé du genre est variable. A l'échelle régionale, le rôle des Parlements n'est pas non plus promu dans la démarche. Par exemple, dans sa Stratégie genre 2018-2027,⁵ le nouveau Schéma organisationnel type d'intégration du genre (STIG)⁶ de l'UMEOA indique que l'institutionnalisation du genre doit se baser sur la planification en intégrant la sexospécificité dans la chaîne «Prospective-Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation» afin d'infléchir l'ensemble des politiques publiques et d'induire une réforme organisationnelle dans tous les départements ministériels pour une intégration de la sexospécificité dans les politiques, les programmes, les budgets et les pratiques managériales des États membres. Néanmoins, la place et le rôle des Parlements apparaissent, à ce jour, relativement secondaires dans la démarche proposée.

L'étude APF a montré une multitude d'initiatives et de partenaires techniques et financiers actifs sur la BSG dans l'espace francophone : les Nations unies - dont le PNUD avec l'initiative *Gender Equality Seal* -, ONU Femmes, l'UNICEF (pour la Budgétisation sensible au genre et aux droits des enfants) et le FNUAP, l'Union européenne et, à des degrés divers et sur différents pays, les coopérations bilatérales de la France, de l'Allemagne, de la Suisse, de la Belgique ou du Canada. Les initiatives sont fréquemment soutenues conjointement par plusieurs partenaires et ciblent des régions en particulier, comme les pays lusophones qui ont reçu un appui pour établir la faisabilité de la démarche BSG et identifier les points forts et faibles du déploiement. Le Fonds monétaire international (FMI) a également réalisé des études approfondies sur la BSG sur plusieurs aires géographiques dont l'Afrique, l'Europe et le Moyen Orient.⁷

Le Programme de dépenses publiques et de responsabilité Financière (PEFA) - lancé en 2001 par la Commission européenne, le FMI, la Banque mondiale et les gouvernements de la France, de la Norvège, de la Suisse et du Royaume-Uni - a d'abord été conçu comme un moyen d'harmoniser l'évaluation de la gestion des finances publiques dans les organisations partenaires. Le Cadre complémentaire pour

³ Références dans la bibliographie

⁴ <https://apf-francophonie.org/instances/les-reseaux/reseau-des-femmes-parlementaires>

⁵ <https://e-docucenter.uemoa.int/fr/strategie-genre-de-luemoa-2018-2027>

⁶ <https://www.e-docucenter.uemoa.int/fr/schema-organisationnel-type-dinstitutionnalisation-du-genre-stig>

⁷ <https://www.imfmetac.org/content/dam/METAC/RegionalNotes/GRB%20in%20METAC%20v4%20190917.pdf>

l'évaluation de la gestion des finances publiques sensible au genre complète l'analyse.⁸ À ce jour, 14 pays membres de l'APF en ont bénéficié.

Il est important de signaler que, dans les pays des Suds, les démarches de BSG sont très rarement (voire jamais) portées uniquement par le gouvernement du pays. Les partenaires techniques et financiers (onusiens et autres) sont des acteurs-clés, voire indispensables, ce qui vient questionner l'appropriation et la viabilité des démarches.

L'initiative, dans sa globalité, est assez peu coordonnée : il n'y a pas forcément de partage entre les régions et les pays qui sont limitrophes.

Bien que les associations féministes aient historiquement, été à l'origine de l'inscription, en 1979 dans la CEDEF, de la nécessité d'attribuer des moyens pour réaliser l'égalité de genre et aient poussé la mise en place de la BSG, les associations féministes ne sont généralement que marginalement associées au processus de BSG dans de nombreux États. Le *Gender Budget Watchdog* dans la région des Balkans est un rare exemple d'initiative portée par la société civile dans le champ de la BSG. Pourtant, la connaissance de la BSG par les parlementaires et les OSC est essentielle pour que le gouvernement et le ministère des finances restent vigilants. La pression exercée par le Parlement et la société civile sur la mise en œuvre de la BSG contribue à maintenir cet élan.

LE PARLEMENT... UN ACTEUR CLÉ MAIS PAS FORCÉMENT "MODÈLE"

Dans l'analyse des initiatives de BSG, l'absence de références à l'action parlementaire est assez frappante. L'UIP est l'organisation la plus active pour tenter d'entraîner les parlementaires dans cette démarche. L'OCDE et le *European Institute for Gender Equality* (EIGE), ainsi qu'ONU Femmes récemment, ont ciblé les Parlements avec des outils méthodologiques.

Avec quelques exceptions, on note à l'heure actuelle très peu d'implication et de contrôle parlementaire sur la BSG. Par ailleurs, les parlementaires sont assez peu associés à la démarche. Ils-elles interviennent au moment du vote du budget, mais n'agissent pas tellement en amont ou en aval.

S'agissant des pratiques parlementaires favorables à l'égalité de genre, l'étude a trouvé des exemples de délégations/commissions droits des femmes (ou équivalent) actives dans un bon nombre de Parlements, par exemple au Canada. Cependant, l'implication des commissions dans la BSG *stricto sensu* reste timide, en partie à cause de compétences et d'outils qui sont limités. Le Réseau des femmes parlementaires de l'APF, mais aussi le Réseau des ministres des femmes parlementaires d'Afrique de l'Ouest, ont commencé à partager des informations et des formations sur la BSG, mais il est prudent de dire que le premier n'a pas encore de rôle actif dans la promotion de la démarche BSG. Manque de connaissance, de compétences, de volonté, sujet trop technique ? Par exemple, selon ONU Femmes, plus de 17000 fonctionnaires ont été formés en Bosnie-Herzégovine dans le cadre d'un projet BSG. Il n'est néanmoins pas fait référence à des actions en direction du Parlement dans la documentation collectée.

L'étude s'est penchée sur le fonctionnement des Parlements en termes de genre. En effet, étant au cœur des politiques publiques et des cadres juridiques, ils peuvent représenter un modèle pour le reste de la société. Il s'avère que les Parlements sont un reflet de la société, plus qu'un modèle. Toutefois, la

⁸ https://www.pefa.org/sites/pefa/files/201117_WBG_PEFA_GRPFBM_BROCHURE_TRIFOLD_FRE_WEB.pdf

représentation et la prise de décision dans l'arène politique restent majoritairement des prérogatives masculines. Pour rappel, en 2023, on comptait 26,9% de femmes parlementaires dans le monde, et ce, malgré le fait que la plupart des pays disposent d'une loi sur la parité ou des quotas s'appliquant aux listes électorales. Sur 59 pays pour lesquels la composition femmes-hommes de l'Assemblée nationale a été relevée :

- a. 9 pays ont entre 0-15% de femmes
- b. 27 pays ont entre 15-30 % de femmes
- c. 20 pays ont entre 30 et 50% de femmes
- d. 3 pays ont plus de 50% (Rwanda, Mexique et Andorre)

La sous-représentation des femmes dans les Parlements est liée à la BSG de deux manières : d'abord, elle affecte la prise en compte du genre dans les actions parlementaires. Moins les femmes sont présentes, et moins les discriminations de genre sont à l'ordre du jour. Ensuite, la faible représentation des femmes dans le Parlement, mais aussi la répartition des postes et responsabilités entre les sexes dans les instances parlementaires, représentent potentiellement un domaine d'intervention pour les partis qui siègent et pour les différents organes qui régissent la vie parlementaire. Sur ce sujet, l'APF - y compris à travers le Réseau des femmes parlementaires - et l'UIP sont actives, mais beaucoup reste à faire.

Des avancées récentes sont indicatives de changements. En mai 2024, les députés et députées de la 6e législature du Parlement de la CEDEAO ont, pour la première fois, élu une femme comme Présidente du Parlement régional. Des séminaires sont parfois organisés sur l'EFH par l'Association des femmes députées (notamment sur la parité dans la représentation politique) et la Commission affaires sociales, genre et promotion de la femme de la CEDEAO,⁹ en 2021, a élaboré une stratégie régionale pour mettre un terme à toutes les formes de répression contre les femmes en Afrique de l'Ouest.

Enfin, l'étude n'a trouvé qu'un seul exemple de Parlement faisant une analyse sensible au genre de son propre budget : le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

⁹ <https://www.parl.ecowas.int/commission-affaires-sociales/?lang=fr>

CONCLUSIONS

Le rôle des Parlements reste assez marginal dans l'appui aux démarches de BSG. Il est important que les Parlements des sections de l'APF s'intéressent à la BSG parce que leur rôle est de veiller à la conformité des lois avec la constitution et les conventions internationales et de vérifier que les engagements pris au niveau national/international sont bien mis en œuvre. Les Parlements ont aussi un pouvoir sur l'exécutif au moment d'approuver des politiques, y compris des politiques fiscales, des lois, des budgets. Les Parlements peuvent également être à l'initiative de démarches sur l'égalité femmes-hommes qui s'inscrivent dans la BSG ou peuvent la motiver. Ils sont notamment un relais important entre le gouvernement et la société civile.

Le travail d'état des lieux et de corpus est une première étape qui doit être complétée par des séances de formation et d'échange pour les parlementaires et leurs équipes.

Il serait aussi pertinent pour l'APF de continuer à échanger et collaborer avec des organisations, OSC ou agences multi et bilatérales impliquées sur le sujet de la BSG, notamment dans d'autres espaces internationaux où des initiatives intéressantes sont en train d'être menées.

ANNEXE : BSG DANS LES PAYS AFRICAINS MEMBRES DE L'APF SELON QUATRE CRITÈRES

| Afrique SS + Afrique du Nord | BSG dans la LOLF ou LOF | Rapport BSG annuel | Etude genre des finances publiques ¹⁰ | Outils et formation |
|------------------------------|-------------------------|--------------------|--|-----------------------|
| Bénin | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Burkina | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ (BS droits enfants) |
| Burundi | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ |
| Cameroun | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Cap-Vert | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| Centrafrique | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Congo Brazza | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Congo RDC | ✗ | ✗ | ✓ (pas publié) | ✗ |
| Côte d'Ivoire | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Djibouti | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Gabon | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ |
| Guinée | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Guinée Bissau | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Guinée Equa. | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Mali | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Maroc | ✓ | ✓ | ✓ (pas publié) | ✓ |
| Mauritanie | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Niger | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Rwanda | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Sénégal | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Tchad | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| Tunisie | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Togo | ✗ | ✗ | ✓ (pas publié) | ✗ |

¹⁰ Inclut les études PEFA genre (<https://www.pefa.org/assessments?filters%5B0%5D=5941&page=0>) et des études dans le cadre d'initiatives de partenaires techniques et financiers, telles que Gender Seal, PALOP-TL

