



# Introduire le genre dans les processus budgétaires locaux



*Guide de formation des formateurs*

**FNUD**



Fonds des  
Nations Unies  
pour la Démocratie

Alternative Espaces Citoyens est une association à but non lucratif, créée en septembre 2001 par un groupe de militant(e)s progressistes nigérien(ne)s; elle a été régulièrement enregistrée et reconnue par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation par arrêté N°0474/MI/D/DGAPJ/DLP du 13 décembre 2001.

La mission de l'association est la suivante : «Œuvrer à l'avènement d'une société démocratique et sociale ouverte, fondée sur l'égalité des droits humains, un nouveau partenariat entre hommes et femmes, et la solidarité entre les peuples dans un environnement sain ».

Les objectifs de l'association sont les suivants : (i) promouvoir, défendre et contribuer à l'effectivité des droits humains fondamentaux et des libertés individuelles et collectives ; (ii) construire des espaces de résistance, de convergence des mouvements sociaux et de formulation d'Alternatives aux politiques néolibérales ; (iii) développer des initiatives de contrôle citoyen de l'action publique aux niveaux national et local;(iv) promouvoir les droits, la participation citoyenne et l'autonomisation des jeunes, des femmes et d'autres groupes vulnérables ; (v) contribuer à l'amélioration de l'environnement et à la protection des biens communs, en particulier l'eau, les forêts, les terres et le patrimoine génétique ; (vi) promouvoir l'accès, le développement et l'utilisation innovante des médias et des technologies de l'information et de la communication.

# **Introduire le genre dans les processus budgétaires locaux**

## ***Guide de formation des formateurs***

### **Auteurs:**

Ali Ramadan Sékou Maina  
A.T. Moussa Tchangari

### **Ont contribué à ce guide les personnes suivantes :**

Dr Souley Adjé, Hassane Boukar, Albert Chaibou, Wilfrid Mama, Mme Yonli  
Maimouna Seyni Yayé, Mlle Ramatou Dahany, Mlle Oumou Moumouni,  
Mme Ligari Nana Hékoïe, Hassanou Sani, Hamadou Boulama, Tidjani Boubacar.

# Préface

Depuis 2006, l'association Alternative Espaces Citoyens travaille sur les processus budgétaires nationaux et locaux avec l'ambition de contribuer, par le biais de l'analyse et du suivi budgétaires, à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux. Le présent guide a été initié dans le cadre du projet « *Promotion de la Participation Citoyenne des Femmes aux Processus Budgétaires Locaux au Niger* », financé par le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD).

## 4

Alternative Espaces Citoyens qui l'a élaboré est partie d'un constat fort simple : l'ignorance et la confusion des termes et des étapes observées chez nombre d'intervenant(e)s de terrain participant à des séminaires et à des fora portant sur les questions de Genre et de Budgétisation. A la nécessité de combler des lacunes notoires, s'ajoute l'impératif de sensibiliser des auditoires plus larges étant donné l'importance de ces problématiques dans les stratégies des institutions internationales, des gouvernements, des collectivités locales et de la société civile en vue du développement durable.

En effet, pour l'association Alternative Espaces Citoyens, renforcer les capacités des acteurs locaux et des organisations féminines, est la condition pour leur permettre non seulement, de participer aux processus budgétaires; mais aussi, pour les habiliter à utiliser les approches adéquates, afin de faire valoir leurs droits économiques, sociaux et culturels face aux décideurs locaux.

Destiné à des acteurs locaux, notamment des militantes des organisations féminines, désireux de devenir des formateurs(trices) ou de s'impliquer dans l'analyse budgétaire basée sur le genre et les droits, ce guide est subdivisé en six (6) modules qui traitent, non seulement des concepts et outils de base de la budgétisation sensible au genre, mais aussi des enjeux de cette approche très peu connue dans le milieu associatif nigérien national et local :

- **Module 1**, « *Comprendre les enjeux du travail budgétaire à partir de la vie quotidienne* »; il est consacré à des exercices destinés à permettre aux utilisateurs d'introduire sur la thématique de la prise en compte du genre dans le budget.

- **Module 2**, « *Comprendre le budget municipal* »; il est consacré aux différents aspects du budget (définition, composantes, principes généraux, cycle, acteurs).

- **Module 3**, « *Comprendre le genre* »; il est consacré aux éléments essentiels du genre (définition, approche genre et développement, notions de base de l'analyse genre).

- **Module 4**, « *Comprendre la budgétisation au genre* »; il est consacré aux différents aspects de la BSG (définition, fondements, gains, acteurs, domaines d'application, points d'ancrage).

- **Module 5**, « *Conduire une initiative de budgétisation sensible au genre au niveau local* »; il est consacré aux aspects pratiques de mise en œuvre de la BSG (outils et domaines d'application, outil et étapes de l'analyse genre du budget au niveau).

- **Module 6**, « *Conduire un plaidoyer pour la prise en compte du genre dans les processus budgétaires locaux* »; il est consacré aux aspects essentiels du plaidoyer (définition du concept, différence entre plaidoyer et lobbying, approches et planification du plaidoyer).

En dépit de la diversité des aspects traités, ce guide n'a pas la prétention d'être complet et suffisant; les utilisateurs devront forcément rechercher ailleurs d'autres informations utiles. Sur tous les thèmes abordés, le guide ne fournit que des éléments jugés essentiels, c'est-à-dire ce qu'il faut absolument connaître pour se lancer dans une initiative de budgétisation sensible au genre au niveau local. Le souci était aussi de ne pas embrouiller les utilisateurs potentiels avec beaucoup d'informations.

Enfin, il convient de noter que ce guide s'est beaucoup inspiré d'autres publications consacrées à la budgétisation sensible au genre (liste est jointe en annexe); mais, il faut aussi reconnaître tout le mérite de ceux qui l'ont conçu, écrit, relu et corrigé. La plupart des outils de la budgétisation sensible au genre ayant été conçus pour une application au niveau national, il a fallu faire un effort de synthèse pour les rendre applicables dans le contexte local nigérien; et nous osons espérer que cet effort sera poursuivi par d'autres, en particulier ceux auxquels il est destiné.

Je formule ardemment le vœu qu'il sera judicieusement utilisé et qu'au terme des séances de formation, les participant(e)s seront mieux habilités à manier non seulement les principaux outils de la BSG, mais aussi à mener intelligemment le plaidoyer autour des résultats fondés sur celle-ci, à tous les niveaux de l'Administration.

**A.T. Moussa Tchangari**

*Secrétaire général, Alternative Espaces Citoyens*

Le présent guide est accompagné d'un CD-ROM contenant un modèle de présentation power point que le formateur(trice) peut utiliser pour l'animation des sessions de formation.

# Sommaire

## **Module 1 :**

Comprendre les enjeux du travail  
budgétaire à partir de la vie quotidienne p.9

## **Module 2 :**

Comprendre le budget municipal p.14

## **Module 3 :**

Comprendre le genre p.29

## **Module 4 :**

Comprendre la budgétisation sensible au genre p.40

## **Module 5 :**

Conduire une initiative de budgétisation sensible au  
genre au niveau local p.54

## **Module 6 :**

Conduire un plaidoyer pour la prise en compte du  
genre dans les processus budgétaires locaux p.66

# Qu'est-ce qu'une approche fondée sur les droits de l'homme?

“ Une approche fondée sur les droits de l'Homme est un cadre conceptuel de développement humain dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine, et qui vise concrètement à promouvoir et à protéger ces mêmes droits. Elle s'emploie à analyser les inégalités au cœur des problèmes de développement et à corriger les pratiques discriminatoires et les répartitions injustes de pouvoir qui entravent le processus de développement.

8

La simple charité est une vertu loin d'être suffisante du point de vue de la concrétisation des droits de l'Homme. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme, les plans, les politiques et les mécanismes de développement sont ancrés dans un système de droits et d'obligations correspondantes établis par le droit international. Cet état de chose contribue à promouvoir la durabilité des initiatives de développement, à rendre les gens plus autonomes- en particulier les plus marginalisés- de façon à ce qu'ils participent à la formulation des politiques et tiennent pour responsables ceux dont le devoir est d'agir.

Bien qu'il n'y ait pas de recette universelle en matière d'approche fondée sur les droits de l'homme, les institutions des Nations Unies sont parvenues à un accord sur ses caractéristiques essentielles :

- la concrétisation des droits de l'homme doit être l'objectif essentiel au stade de la formulation des politiques et des programmes de développement;
- une approche fondée sur les droits de l'homme identifie les détenteurs de droits, les droits en question et les débiteurs d'obligations correspondants; elle s'emploie à renforcer les capacités des détenteurs de droits de faire valoir leurs revendications et de faire en sorte que les débiteurs d'obligations s'acquittent de leurs devoirs;
- les principes et normes tirés des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme doivent inspirer toutes les activités de coopération et de programmation pour le développement dans tous les secteurs et à toutes les étapes du processus de programmation.

”

*(Extrait Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme, Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme).*

## Module 1 :

# Comprendre les enjeux du travail budgétaire à partir de la vie quotidienne

**A**vant d'entamer la présentation des modules, il est recommandé de commencer la formation par un exercice introductif permettant aux participant(e)s de bien saisir toute l'importance du thème de l'atelier. Cet exercice consiste à répartir les participant(e)s en deux (2) ou trois (3) groupes en fonction de leur nombre. Chaque groupe représente un ménage ayant des caractéristiques socioéconomiques différentes de l'autre; et on part du postulat qu'au sein de chaque ménage, le budget fait l'objet d'une négociation entre les différents membres. L'exercice doit se dérouler en quatre (4) étapes :

(i) La 1ère étape de l'exercice consiste à répartir les rôles au sein de chaque ménage entre les différents membres. Il s'agit d'attribuer à chaque membre du groupe un statut précis au sein du ménage : chef de ménage, épouse, enfants, frères, etc.

(ii) La seconde étape de l'exercice consiste pour chaque membre du groupe, en fonction du statut qui lui est attribué au sein du ménage, d'établir toutes ses dépenses par rubrique sur une période déterminée. Cette étape est menée individuellement par chaque membre du groupe dans la perspective d'une négociation avec les autres membres.

(iii) La troisième étape de l'exercice consiste à établir ensemble le budget général du ménage, après une discussion collective (négociation) visant à évaluer le montant total des ressources disponibles, à définir les priorités et à affecter des montants pour chaque rubrique identifiée.

(iv) La quatrième étape de l'exercice consiste à préparer ensemble la présentation du groupe lors de la plénière de partage des travaux des groupes. Le groupe doit à cette étape répondre aux questions clés ci-après.

## Questions clés pour les exercices

A partir des éléments de description contenus dans les textes, les participant(e)s sont invités à établir le budget général de leur ménage pour une période déterminée. Les questions clés de l'exercice sont notamment :

- Quel est le montant total des ressources de la famille, quelle est la contribution de chaque membre, est-ce que toutes les contributions des membres des ménages sont effectivement prises en compte ?
- Quel est le montant par rubrique des dépenses de la famille, et quelle part chaque membre reçoit ?
- Sur quelle base les ressources ont été réparties entre les différentes rubriques de dépenses du budget familial ?
- Comment les décisions sur le choix des priorités ont-elles été prises au sein de la famille, par qui et pourquoi ?
- Les allocations de ressources ont-elles été faites de manière équitable, en tenant compte de la situation de chaque membre de la famille ?

NB : Les textes ne font pas ressortir toutes les rubriques de dépenses d'un ménage et les montants correspondants. Par conséquent, il faut bien préciser qu'il appartient aux groupes de compléter les rubriques et de déterminer les montants.

**Groupe 1 : Un ménage rural dirigé par un homme**

Le premier groupe représente un ménage rural, dont le chef est un agriculteur, propriétaire d'un champ de culture pluviale, d'un terrain de cultures maraichères et d'un cheptel composé de cinq (5) têtes de bétail. Le chef de ménage est propriétaire également d'une motopompe et d'une charrette à traction animale, acquises à crédit auprès de la Coopérative locale des producteurs. A la fin de chaque saison de récolte, il doit s'acquitter d'une traite de 35 000fcfa. Le revenu monétaire annuel du chef de ménage varie généralement entre 200 000 et 250 000fcfa en fonction de l'état de la saison agricole.

La femme s'occupe principalement des tâches ménagères (cuisine, corvée d'eau et de bois, éducation des enfants, entretien de la maison, éducation des enfants, etc.) et de l'entretien du cheptel de son mari. Elle dispose d'un petit lopin de terre concédé par le mari pour pratiquer le petit jardinage; et lorsque son calendrier de travail lui permet, elle pratique des activités artisanales, notamment le tissage de nattes et la poterie. Les produits fabriqués par la femme sont vendus au marché de la commune par l'intermé-

diaire de son mari. Ces activités génératrices de revenus rapportent à la femme entre 50 000 et 60 000fcfa par an.

Les autres membres du ménage, en dehors de la vieille mère du chef de famille, sont tous des enfants mineurs; seuls deux (2) d'entre eux, des garçons, fréquentent l'école du village. Les filles aident systématiquement leur maman dans la plupart de ses tâches quotidiennes et participent aux travaux champêtres; tandis que les garçons s'occupent seulement de la corvée de paille et de l'entretien de l'enclos des animaux, et disposent d'un temps de loisirs qu'ils passent à jouer avec leurs amis.

**Groupe 2 : Un ménage urbain de la classe moyenne**

Le second groupe représente un ménage urbain, dont le chef est un cadre supérieur, fonctionnaire de l'État, qui gagne un salaire mensuel net de 285 000fcfa. Comme beaucoup de fonctionnaires, le chef de ménage n'est pas encore propriétaire de sa maison; il habite dans une maison en location/vente appartenant à une société publique à laquelle il doit verser chaque mois une traite de 50 000fcfa. La maison dispose d'une adduction d'eau potable et d'un branchement

électrique. Les factures mensuelles varient, selon les saisons, entre 20 000 et 25 000fcfa pour l'électricité, et 6 000 et 7 000fcfa pour l'eau. L'homme est propriétaire d'un véhicule personnel.

La femme est également cadre supérieure, employée dans une société privée de la place. Elle gagne un salaire mensuel de 355 000fcfa et dispose d'un véhicule de service pour se rendre à son travail. Les principales tâches ménagères sont exécutées par une domestique, qui perçoit un salaire mensuel de 15 000fcfa, et habite dans la maison. Les enfants, deux filles et deux garçons, vont à l'école; et tous les week-ends, ils fréquentent un club de natation, moyennant un abonnement mensuel de 5 000fcfa par enfant. Les parents ont souscrit également un abonnement à des chaînes de télévision distractives pour permettre à leurs enfants de passer une partie de leurs temps de loisirs.

### **Groupe 3 : Un ménage périurbain monoparental**

Le troisième groupe représente une famille urbaine monoparentale, au sein de laquelle la fonction de chef de ménage est exercée par une femme, veuve et

mère de plusieurs enfants. La pauvre dame travaille dur pour satisfaire tous les besoins de la famille et offrir une bonne éducation à ses enfants. Son défunt mari était un manœuvre dans un ministère; ses enfants et elle n'ont pratiquement rien hérité de lui, hormis la petite pension trimestrielle de 35 000fcfa. La famille loue une petite maison dans un quartier périphérique de la capitale. Elle dispose d'un branchement électrique, mais doit partager la facture d'eau avec les autres ménages vivant dans la cour commune.

Après le décès de son mari, cette mère de famille, qui était reconnue dans tout le quartier pour sa débrouillardise, a continué à faire son petit commerce. Avec ses deux frigos congélateurs, elle approvisionne une bonne partie du quartier avec de la glace et des jus frais qu'elle fabrique elle-même. Elle s'est spécialisée également dans la restauration, notamment la préparation et la vente du dambou, un plat local fort apprécié. Ses enfants étant en cours de scolarisation, elle emploie 5 personnes dans le cadre de ses activités génératrices de revenus; pas question pour elle de les faire travailler, ils doivent étudier et accéder à un emploi public ou privé rémunérateur.

## Quelques indications pour la correction

Après une heure de travail, les groupes doivent être invités à présenter les résultats de leurs conciliabules (utiliser des grandes feuilles). Chaque présentation peut faire l'objet d'une brève discussion; et à la fin des discussions, le formateur(trice) peut demander aux participant(e)s de tirer des enseignements à partir des trois présentations. Ces enseignements peuvent porter sur les aspects suivants :

**(i) Le travail non rémunéré :** la contribution des femmes, et parfois aussi des enfants et des personnes âgées, n'est pas prise en compte dans le budget des ménages; alors même que cette contribution est essentielle et participe au bien-être du ménage;

**(ii) La répartition des dépenses :** l'analyse des dépenses peut faire ressortir que les membres du ménage ne reçoivent pas tous la même part dans le budget familial; cette situation peut être acceptable lorsque tous les besoins des différents membres ont été effectivement pris en compte, et inacceptable lorsque ces besoins ont été délibérément ou inconsciemment ignorés;

**(iii) L'équité :** l'analyse du budget familial peut révéler l'absence d'équité sur deux aspects importants, à savoir la prise en compte de la contribution et des besoins de chacun; on peut parler d'absence d'équité à la fois, lorsque le travail non rémunéré n'est pas pris en compte, et lorsque certains besoins ont été ignorés;

**(iv) La participation à la définition des priorités :** l'analyse du processus de prise de décisions montre généralement que lorsque ce processus n'est pas participatif, la probabilité que le budget familial prenne en compte tous les besoins des membres du ménage est faible; ce qui signifie que la participation à la prise de décisions (définition des priorités) est la condition pour assurer l'équité dans la répartition des ressources.

## Module 2 :

# Comprendre le budget municipal

Le module sur le budget municipal aborde les aspects suivants :

(i) la définition de la notion de budget municipal; (ii) les grands principes du budget municipal; (iii) les différentes composantes du budget municipal; (iv) les différentes phases du processus budgétaire municipal; (v) les principaux acteurs du processus budgétaire municipal; et (vi) les domaines de compétences des communes.

L'objectif de ce module est d'amener les participant(e)s à avoir une vue large du budget municipal et des processus budgétaires locaux; en partant du principe que la connaissance du budget et des processus budgétaires est essentiel pour la suite de la formation.

**A**vant d'entrer dans le vif du sujet, il est important de vérifier tout d'abord le niveau de connaissances des participant(e)s sur la notion de budget; en partant du principe qu'il est plus efficace de partir de ce que les gens savent déjà sur le sujet pour leur apprendre des choses nouvelles. Dans cette logique, il est conseillé donc au formateur(trice) de :

(i) procéder par un brainstorming pour recueillir les connaissances des participant(e)s sur la notion de budget, en leur posant la question « **Qu'est-ce que le budget ?** ». Les réponses apportées par les participant(e)s doivent être inscrites toutes, de façon visible, sur un tableau ou une grande feuille;

(ii) soumettre à la critique des participant(e)s chacune des réponses inscrites au tableau ou sur la feuille, en leur demandant ce qui manque à chaque réponse pour être retenue comme une réponse complète. L'objectif de l'exercice est de formuler une définition, la plus complète et la plus claire possible, de la notion de budget.

### ***Qu'est-ce que le budget municipal ?***

Après ce brainstorming, il est important que le formateur(trice) rappelle que la

Commune, en tant qu'entité administrative, tire son existence de la Constitution du 25 novembre 2010, qui a consacré le principe de la libre administration des collectivités territoriales. La commune est une collectivité territoriale de base jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière; elle assure « *les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, de par leur nature ou leur importance, de l'État ou de la région* » (cf. Ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales). La loi précise que, pour l'exercice de ses compétences, la commune « *dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine qui lui sont propres* ». Ce rappel est important pour que les participant(e)s saisissent bien tout le développement qui sera fait sur la notion de budget municipal.

Sur la base de ces éléments tirés du Code général des collectivités territoriales, le formateur(trice) peut formuler et présenter aux participant(e)s une définition du budget municipal; en faisant ressortir l'écart/différence entre cette dernière définition et celle à laquelle a abouti l'exercice de brainstorming. Le formateur(trice) peut commencer par rappeler que le mot budget a été emprunté de l'anglais au XVIII<sup>e</sup> siècle et si-

gnifiait «sac de cuir», puis « état annuel des finances ». En général, le budget est défini comme la prévision de l'état des recettes et des dépenses d'un État (budget national), d'une commune (budget municipal ou communal) ou d'une entreprise, pour une période déterminée, gé-

néralement pour un an. En partant de cette définition générale, le formateur(trice) peut retenir les éléments suivants pour souligner ce que recouvre la notion de budget municipal :

## Qu'est-ce que le budget municipal ?

Le budget municipal est un document public qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Commune pour une année civile. Il présente les ressources et leurs emplois, qui sont soit de fonctionnement, soit d'investissement, et doivent s'équilibrer entre eux.

Le budget municipal est une pièce à deux faces, dont l'une montre ce que la Commune a l'intention de dépenser, et l'autre montre la façon par laquelle elle espère générer l'argent qu'elle désire dépenser.

Le budget municipal est donc un document public, qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses annuelles d'une Commune, dans le cadre de sa mission consistant à assurer les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, de par leur nature ou leur importance, de l'État ou de la Région.

Le budget municipal est le principal instrument à travers lequel la Commune génère et dépense les ressources nécessaires à son fonctionnement, à l'exercice des compétences qui lui sont déléguées par l'État et à l'accomplissement de son obligation légale d'assurer des services publics répondant aux besoins de la population dans les domaines qui ne relèvent pas de l'État ou de la Région.

Après avoir présenté cette définition, il est recommandé que le formateur(trice) insiste, dans ses commentaires, sur un élément clé que les participant(e)s perdent parfois de vue; il s'agit de la notion d'autorisation, qui est un élément important permettant de distinguer un budget de tout autre document dans lequel sont présentées des recettes et des dépenses. La notion d'autorisation souligne que le budget est un document découlant d'un processus décisionnel basé sur un partage de rôles entre d'une part, des organes ou services chargés de formuler le projet en recettes et en dépenses, et d'autre part, des organes chargés d'accorder l'autorisation de le mettre en œuvre.

La notion d'autorisation signifie que le budget ne peut faire l'objet d'une modification sans en référer au Parlement ou au Conseil municipal; mais, des petits changements peuvent être effectués par le gouvernement ou le Maire, dans des conditions définies par les textes.

Il convient de noter que, dans le cas d'une collectivité locale, l'autorisation prend la forme d'une délibération adoptée, après un débat ouvert au public, par le Conseil municipal et signée par le Maire; tandis que dans le cas d'un État, elle prend la forme d'une loi de finances

adoptée, après discussions également, par le parlement et promulguée par le Président de la République. Les documents de base soumis par le Maire ou le Gouvernement à l'examen du Conseil municipal ou du parlement sont appelés des projets de budget; ils ne prennent l'appellation de budget municipal ou national et ne deviennent exécutoires, qu'après avoir obtenu l'autorisation du Conseil municipal ou du parlement. Le budget national n'entre en vigueur qu'après sa promulgation par le Président de la République sous l'appellation de loi des finances.

### ***Quels sont les principes généraux du budget municipal ?***

Au Niger, comme dans tous les pays de l'UEMOA, le budget de l'État et le budget des communes obéissent à cinq (5) règles classiques; il s'agit de :

**(i) L'Annualité**, qui signifie que le budget communal est voté pour une année civile, qui court du 1er janvier au 31 décembre de l'année. Les autorisations accordées ne sont, en principe, valables que pour cette période;

**(ii) L'Unité**, qui signifie qu'il ne doit y avoir qu'un document unique qui retrace les dépenses et les recettes (titre I et titre

II); autrement dit, il n'y a pas un document à part pour les recettes, et un autre pour les dépenses. Les recettes et les dépenses doivent figurer dans le même document; c'est pour cela que l'on dit que le budget est une pièce à deux faces : recettes et dépenses.

**(iii) L'Universalité**, qui signifie que toutes les recettes doivent être inscrites intégralement au budget, et ne doivent faire l'objet d'aucune affectation préalable. Ce principe signifie, en d'autres termes, que le budget ne doit pas préciser qu'une recette est destinée à couvrir telle ou telle dépense précise. L'universalité signifie donc que toutes les recettes sont versées dans une même cagnotte avant d'être réparties.

**(iv) La Spécialité des crédits**, qui signifie que l'autorisation d'engager un crédit ne porte pas seulement sur un montant, mais également sur un objet. Ce principe signifie, en d'autres termes, que chaque crédit est destiné spécifiquement à une institution ou un service précis pour un objet précis. C'est ce principe qui permet d'établir un cas de détournement (changer la destination et l'objet d'une dépense).

**(v) L'Équilibre**, qui signifie que les recettes doivent équivaloir aux dépenses et

que les dépenses de chaque titre du budget sont couvertes par des recettes de même nature. Ce principe signifie que les recettes ne doivent pas être inférieures aux dépenses, ou vice-versa pour chaque titre du budget. Le non respect de ce principe peut entraîner automatiquement le rejet du budget municipal par l'autorité de tutelle (préfet).

En dehors de ces cinq principes généraux, le formateur(trice) doit préciser que le budget doit répondre également au principe de la sincérité, qui signifie que les recettes et dépenses doivent être évaluées de façon sincère, en excluant toute majoration ou minoration par rapport à la réalité. Les textes relatifs aux processus budgétaires municipaux précisent également que les recettes extraordinaires ne peuvent couvrir les dépenses ordinaires, et que le remboursement de la dette en capital doit se faire sur ressources propres.

Par ailleurs, il est important que le formateur(trice) rappelle que le budget, en tant qu'outil de souveraineté d'un État ou d'une collectivité territoriale, doit reposer principalement sur des ressources nationales ou locales. La part des ressources extérieures ne doit donc pas être supérieure à celle des ressources na-



tionales ou locales dans le budget national ou municipal; car, il n'est pas raisonnable qu'un État ou une collectivité territoriale compte principalement sur des ressources extérieures, parfois aléatoires, pour s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de ses citoyen(ne)s.

***Quelles sont les différentes composantes du budget municipal ?***

Si l'on s'en tient strictement aux définitions ci-dessus données, on pourrait en déduire que le budget municipal comporte deux grandes composantes, à savoir les recettes et les dépenses; il appartient alors au formateur(trice), pour éviter tout raccourci, de faire une brève présentation de la nomenclature du bud-

get municipal telle que définie par le décret 77-127/PRN/MI du 7 août 1971 et l'arrêté 88/MI/DT du 24 février 1972. Ces textes disposent que la nomenclature budgétaire des communes (ensemble des comptes qui composent un budget) comprend deux (2) titres, à savoir le budget ordinaire, qui comprend les recettes et les dépenses ordinaires pour la réalisation des charges incompressibles ou fonctionnement (souveraineté); et le budget extraordinaire, qui comprend les recettes et les dépenses servant à la réalisation des investissements nouveaux. Outre ces deux titres, le budget municipal comprend également des comptes hors budget, et éventuellement des budgets annexes.

Nomenclature du budget ordinaire

| Recettes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Dépenses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Section 1 : Impôts directs</b><br>Chapitre I : Quottes parts et centimes additionnelles<br>Chapitre II : Taxes fiscales<br>Chapitre III : Taxes foncières<br><br><b>Section 2 : Taxes indirectes</b><br>Chapitre IV : Taxes indirectes<br><br><b>Section 3 : Taxes rémunératoires</b><br>Chapitre V : Taxes pour services rendus<br>Chapitre VI : Cessions des services<br><br><b>Section 4 : revenus du domaine et du patrimoine</b><br>Chapitre VII : Domaine mobilier et immobilier<br>Chapitre VIII : Patrimoine financier<br><br><b>Section 5 : Ressources exceptionnelles</b><br>Chapitre IX : Ressources diverses<br>Chapitre X : Prélèvements sur fonds de réserve | <b>Section 1 : Dette</b><br>Chapitre I : Remboursement des emprunts d’investissement<br><br><b>Section 2 : Services généraux</b><br>Chapitre II : Conseil et commissions<br>Chapitre III : Personnel<br>Chapitre IV : Fonctionnement<br>Chapitre V : Charges diverses<br><br><b>Section 3 : Services de collectivité</b><br>Chapitre VI : Entretien des équipements économiques<br>Chapitre VII : Jeunesse, sport et culture<br>Chapitre VIII : Voirie, hygiène publique, lutte contre l’incendie<br><br><b>Section 4 : Services sociaux</b><br>Chapitre IX : Établissements scolaires<br>Chapitre X : Formations médicales et centres sociaux<br><br><b>Section 5 : Contributions-subventions</b><br>Chapitre XI : Contributions-subventions<br><br><b>Section 6 : Approvisionnement des réserves</b><br>Chapitre XII : Versement au fonds d’investissement<br>Chapitre XIII : Versement au fonds de réserve |

Nomenclature du budget extraordinaire

| Recettes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Dépenses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Chapitre XX</b> : Produits d’aliénation des biens du domaine et du patrimoine<br><br><b>Chapitre XXI</b> : Recettes diverses<br><br><b>Chapitre XXII</b> : Prélèvements sur emprunts<br><br><b>Chapitre XXIII</b> : Prélèvements sur fonds d’investissement<br><br><b>Chapitre XXIV</b> : Prélèvements sur fonds d’édilité | <b>Section 1 : Remboursement des emprunts d’édilité</b><br>Chapitre XX : Remboursement des emprunts d’édilité<br><br><b>Section 2 : Travaux d’infrastructures</b><br>Chapitre XXI : Infrastructures économiques<br>Chapitre XXII : Infrastructures sociales<br>Chapitre XXIII : Infrastructures administratives<br><br><b>Section 3 : Développement de la production</b><br>Chapitre XXIV : Agriculture<br>Chapitre XXV : Ressources animales<br>Chapitre XXVI : Forêts, faune, pêche<br><br><b>Section 4 : Opérations financières</b><br>Chapitre XXVII : Patrimoine financier<br>Chapitre XXVIII : Versement au fonds d’investissement |



Après la présentation de la nomenclature du budget municipal, il est important que le formateur(trice) attire l'attention des participant(e)s sur son caractère plutôt ésotérique. Les termes utilisés sont généralement très techniques, et donc très peu accessibles à des profanes. Cette situation ne doit pas, pour autant, décourager les acteurs(trices) de la société civile à travailler sur le budget; au contraire, ils doivent considérer qu'il y a là un défi à relever, celui de chercher à comprendre ce que signifie chaque terme utilisé dans cette nomenclature. Le présent guide ne contient pas un lexique de tous ces termes techniques; par conséquent, il est impératif que les participant(e)s se réfèrent, par exemple, au

Code général des collectivités territoriales, pour bien les comprendre.

***Quelles sont les différentes phases du cycle budgétaire municipal ?***

Après la présentation de la nomenclature du budget municipal, le formateur(trice) peut enchaîner avec un exposé sur le processus budgétaire municipal, afin de faire ressortir les différentes phases du cycle budgétaire, les acteurs impliqués et leurs rôles dans le cadre de ce processus. Le premier point de cet exposé porte sur les différentes phases du cycle budgétaire municipal, à savoir la phase de préparation, la phase d'adoption, la phase d'exécution et la phase de contrôle :

**(i) La phase de préparation**, c'est l'étape au cours de laquelle le Maire élabore, avec l'appui de ses services techniques, le projet de budget de la Commune. La préparation du projet se fonde sur une évaluation des masses budgétaires, c'est-à-dire des prévisions des recettes et des dépenses inscrites aux sections et chapitres du budget, avec comme référence les budgets des années antérieures et/ou les Plans de développement communaux. La préparation du budget peut également, dans certains cas, impliquer des consultations publiques visant à recueillir les avis des populations ou de leurs représentants; mais, ces consultations ne sont pas obligatoires du point de vue des textes régissant les processus budgétaires municipaux, elles sont laissées à l'appréciation du Maire ou du Conseil municipal.

**(ii) La phase d'adoption**, c'est l'étape au cours de laquelle le projet de budget élaboré par le Maire et ses services techniques est soumis à l'appréciation du Conseil municipal, qui est l'instance habilitée à voter le budget, c'est-à-dire à accorder l'autorisation de le mettre en œuvre. Le Conseil municipal dispose d'un temps réglementaire pour examiner dans le détail et voter le projet soumis par le Maire. La séance du Conseil municipal

consacrée à l'examen et à l'adoption du budget doit être obligatoirement annoncée et ouverte au public (les citoyens et les citoyennes).

**(iii) La phase d'exécution**, c'est l'étape au cours de laquelle le budget adopté par le Conseil municipal est mis en œuvre; autrement dit, c'est l'étape au cours de laquelle les recettes sont prélevées et les dépenses exécutées. L'exécution du budget relève de la compétence du Maire, qui est l'ordonnateur du budget, et du receveur municipal, qui est le comptable de la commune. Les deux fonctions ne peuvent être exercées par la même personne. L'exécution du budget municipal doit être conforme à l'autorisation qui a été donnée par le Conseil municipal; autrement dit, le Maire en tant qu'ordonnateur ne peut modifier, sans l'accord du Conseil municipal, le budget tel qu'il a été adopté. Il faut préciser que l'exécution du budget (recettes et dépenses) se fait suivant quatre phases (engagement, liquidation, ordonnancement et comptable) décrites dans le Code général des collectivités territoriales. La connaissance de ces phases est indispensable dans le cadre d'un suivi budgétaire.

**(iv) La phase de contrôle**, c'est l'étape au cours de laquelle des vérifications et des

contrôles sont effectués sur l'exécution du budget municipal. Cette phase est la dernière du cycle budgétaire municipal; mais, il convient de noter que le budget municipal est soumis à un contrôle dès son adoption. Ce contrôle est exercé par le représentant de l'autorité de tutelle, en l'occurrence le Préfet, qui vérifie la conformité du budget aux textes. Il porte notamment sur le respect des dispositions relatives au calendrier, à l'obligation d'ouverture de la session du Conseil au public, à l'équilibre général du budget et à l'inscription des dépenses obligatoires. Le contrôle est exercé également tout au long de la phase d'exécution du budget par le Conseil municipal; et à la fin de l'exercice, par la Cour des comptes et de discipline budgétaire. L'Inspection générale de l'État, l'Inspection générale de l'administration territoriale et l'Inspection générale des finances peuvent également intervenir, à tout moment, dans le cadre du contrôle interne à l'administration.

***Qui sont les principaux acteurs impliqués dans le processus budgétaire municipal ?***

Après son exposé sur les différentes phases du cycle budgétaire, le formateur(trice) doit faire un récapitulatif sur

les rôles des principaux acteurs impliqués dans le processus budgétaire municipal; en précisant que ces rôles ne sont pas ici exhaustivement cités. Ce récapitulatif concerne :

- **Le Conseil municipal**, dont le rôle est non seulement de voter le projet de budget, mais aussi de contrôler son exécution;

- **Le Maire**, dont le rôle est non seulement de préparer le budget, avec l'appui des services techniques de la Commune, mais aussi de l'exécuter sous le contrôle du Conseil municipal, en sa qualité d'ordonnateur;

- **Le Receveur municipal**, dont le rôle est de recouvrer les recettes, exécuter les dépenses et tenir la comptabilité de la commune, sous la responsabilité du Maire;

- **Le Préfet**, représentant de l'autorité de tutelle, dont le rôle est de veiller au respect par le Conseil municipal et le Maire des dispositions légales et réglementaires régissant les processus budgétaires municipaux;

- **La Cour des comptes et de discipline budgétaire**, dont le rôle est de vérifier,

sur pièces et le cas échéant sur place, la régularité des recettes et des dépenses, et de s'assurer du bon emploi des deniers publics.

Sur ce volet, le formateur(trice) peut conclure en faisant remarquer que le processus budgétaire municipal ne prévoit

pas un mécanisme officiel de participation des citoyen(ne)s; mais, en prenant le soin de rappeler les dispositions de l'article 15 du Code général des collectivités territoriales relatives au droit à l'information des habitants sur la gestion des affaires locales.

### **Le droit du public à l'information**

*“ Les habitants des collectivités territoriales disposent du droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par:*

*- l'organisation et l'animation de débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local;*

*- l'accès des personnes physiques ou morales au budget et aux comptes des collectivités territoriales;*

*- l'accès public aux séances des organes délibérants des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos;*

*- la publication, en l'occurrence par voie d'affichage, ou tout autre moyen, des délibérations des conseils et des actes des autorités locales notamment ceux relatifs au budget, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'État ou d'autres partenaires, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société ”.*

(Article 15 Code général des collectivités territoriales)

Si cette disposition était entièrement respectée, elle ouvrirait la voie à une amélioration des processus budgétaires locaux; elle pourrait constituer un jalon important pour aller vers une démocrati-

sation de ces processus comme la pratiquent aujourd'hui plusieurs collectivités territoriales dans le monde. L'expérience du budget participatif développée à Porto Alegre en est un cas d'école.

## Construire la démocratie, Le cas exemplaire du « budget participatif »

L'expérience la plus célèbre et la mieux réussie de « budget participatif » au Brésil est celle de Porto Alegre, ville de 1,3 million d'habitants située à l'extrême sud du pays dans l'État de Rio Grande do Sul. Tout a commencé en 1989. Le but poursuivi est essentiellement de faire en sorte que la population participe activement à l'élaboration et au suivi de la politique municipale qui la concerne...

Le budget participatif est un instrument de démocratisation de la gestion publique et promeut la décentralisation des décisions politiques et économiques. Il s'appuie sur deux principes fondamentaux.

Le premier est le principe de la participation universelle et directe. Tout citoyen a le droit de débattre et de discuter les orientations de l'État. Ainsi, le plus modeste habitant de tel État ou commune a le droit de manifester son opinion, indépendamment de son appartenance à une institution, sans avoir à demander l'autorisation à un « coronel » ou un « patron », et en ayant les mêmes droits qu'un « doutor ». La participation est exercée de façon directe, sans intermédiaire.

Le second principe qui fonde le processus concerne la présentation et la discussion de tout le budget public de l'État : le citoyen aura l'occasion de délibérer sur les diverses composantes de la dépense publique (salaires, coûts d'entretiens, de fonctionnement, d'investissements, charges financières et autres...) et de la recette publique(...)

Le budget participatif est exactement l'inverse de tout mouvement de division partisane où celui qui gouverne l'État identifie société et parti. Il s'agit de l'élaboration libre et de la reconnaissance des besoins humains, ce qui signifie non le système des partis mais le contrôle social sur les activités de l'État.

Outre ce contrôle social, le budget participatif favorise l'exercice d'une citoyenneté active, véritable force de proposition. Ainsi, le processus du budget participatif est un espace de formation et d'élaboration d'une éducation civique, un espace collectif où les individus s'approprient du savoir jusqu'à présent réservé, où ils n'attendent plus passivement que les gouvernants décident de l'attention à donner aux diverses demandes et où ils ne se soumettent plus aux pressions des fonctionnaires ou leurs intermédiaires.

C'est donc une pratique qui rompt avec les politiques fondées sur le clientélisme, le paternalisme, le patrimonialisme, et avec le « donnant-donnant » qui a toujours régné dans la société brésilienne.

Extrait d'un article publié sur le site de ATTAC ([local.attac.org](http://local.attac.org))

### ***Quels sont les domaines de compétences des communes ?***

Après avoir traité des différents aspects du budget municipal, il est fortement recommandé de fournir aux participant(e)s quelques informations utiles sur les domaines de compétence des communes; car, le budget municipal est avant tout destiné à l'exercice par les communes des compétences qui leur sont déléguées par l'État dans divers domaines énumérés par la loi. Compte tenu du fait que l'intérêt des organisations de la société civile porte surtout sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, l'exposé du formateur(trice) peut se limiter aux principaux secteurs où s'appliquent ces droits. En se basant sur les dispositions du Code général des collectivités territoriales, on peut retenir que les domaines de compétence des communes sont les suivants :

**- Accès à l'éducation et à la formation :** construction et entretien des écoles primaires et maternelles; construction et entretien des centres de formation de l'éducation non formelle;

**- Accès à la santé :** construction et entretien courant des centres de soins de santé primaire; appui à la création de mutuelles de santé;

**- Accès à l'eau et à l'assainissement :** construction, aménagement, entretien des fontaines et puits publics; collecte, évacuation et traitement des eaux usées et des ordures ménagères; collecte, évacuation et traitement des eaux pluviales; construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères;

**- Accès à l'alimentation :** construction, entretien et gestion des abattoirs et séchoirs; initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de développement entreprises au sein de la commune (agriculture, élevage, pêche, pisciculture, chasse, artisanat); préservation et protection de l'environnement; gestion de ressources naturelles; gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux;

**- Accès à la protection sociale :** assistance sociale aux personnes âgées, aux handicapées, aux orphelins sans ressources et autres indigents; organisation et gestion d'un service de pompes funèbres; initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de secours et d'assistance sociale entreprises dans la commune;



**- Accès à la culture et aux loisirs :** réalisation, entretien et gestion des parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune.

Avant de conclure son exposé sur ce point précis, il est important que le formateur(trice) rappelle brièvement qu'en matière de mise en œuvre des DESC, les débiteurs d'obligations, c'est-à-dire l'État et ses démembrements, ont le devoir de respecter, protéger et réaliser ces droits. Ce qui signifie qu'ils doivent s'abstenir de

prendre des mesures pouvant entraver la jouissance de ces droits, qu'ils doivent veiller à ce qu'aucune personne physique et morale ne leur porte atteinte et qu'ils doivent prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de leurs moyens, pour permettre à chaque personne de jouir de ces droits, sans aucune forme de discrimination. Le formateur(trice) doit faire remarquer que le document-cadre de Politique nationale de décentralisation adopté en mars 2012 fait de la promotion du genre un de ses principes directeurs.

En conclusion à cette session, le formateur(trice) peut lancer une brève discussion avec les participant(e)s sur l'importance du budget dans la vie d'une collectivité. Les réponses fournies par les participants doivent être inscrites sur une grande feuille; elles doivent être questionnées et commentées par le formateur(trice). Le message clé doit porter sur deux aspects importants : le premier, c'est le lien entre le budget et les droits humains; et le second, c'est le lien entre le budget et l'équité.

Si le budget est considéré comme l'instrument le plus important de la politique gouvernementale ou municipale, c'est

d'abord parce que le budget est l'instrument à travers lequel le gouvernement ou la commune s'acquitte de ses obligations et engagements envers les citoyen(ne)s. Le degré de responsabilité d'un État ou d'une commune envers ses citoyen(ne)s se mesure à travers la façon dont il utilise ses ressources pour satisfaire leurs besoins; de la même manière que c'est dans la façon d'utiliser ses ressources qu'un père ou une mère de famille peut démontrer qu'il est soucieux du bien-être de sa famille. C'est à travers le budget que l'on peut voir si un État ou une commune traite sur un même pied d'égalité, et de façon équitable et efficace, ses citoyen(ne)s.



## Module 3 :

# Comprendre le genre

Le module sur le genre aborde les aspects suivants :

(i) la définition de la notion de genre; (ii) la définition et les enjeux de l'approche genre et développement; et (iii) les notions de base de l'analyse genre.

L'objectif de ce module est d'amener les participant(e)s à avoir une bonne compréhension non seulement du concept de genre, mais aussi de l'approche genre et développement.

Le module vise également à faire connaître aux participant(e)s les enjeux auxquels renvoient le concept de genre et l'approche genre et développement, ainsi que les notions de base de l'analyse genre.

**A**vant d'entrer dans le vif du sujet, il est important de vérifier tout d'abord le niveau de connaissances des participant(e)s sur la notion de genre; en partant du principe qu'il est plus efficace de partir de ce que les gens savent déjà sur le sujet pour leur apprendre des choses nouvelles. Dans cette logique, il est conseillé donc au formateur(trice) de :

(i) procéder par un brainstorming pour recueillir les connaissances des participant(e)s sur la notion de genre, en leur posant la question « **Qu'est-ce que le genre ?** ». Les réponses apportées par les participant(e)s doivent être inscrites toutes, de façon visible, sur un tableau ou une grande feuille;

(ii) soumettre à la critique des participant(e)s chacune des réponses inscrites au tableau ou sur la feuille, en leur demandant ce qui manque à chaque réponse pour être retenue comme une

réponse complète. L'objectif de l'exercice est de formuler une définition, la plus complète et la plus claire possible, de la notion de genre.

### ***Qu'est-ce que le genre ?***

Sur la base de différentes expériences de formation, on sait que les participant(e)s confondent souvent la notion de genre et de sexe; par conséquent, il est important que le formateur apporte un éclairage à ce sujet, en insistant sur la différence entre ces deux notions. L'exposé du formateur(trice) doit faire ressortir que le 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. Le sexe est inné et biologiquement défini, alors que le genre est une construction sociale et culturelle, variable dans le temps.

### *Quelques éléments pour définir le genre*

Le genre est un concept qui se réfère aux différenciations socioculturelles des sexes; il renvoie aux rapports sociaux construits socialement entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les femmes et les femmes, de même que entre les hommes et les hommes. Les relations de genre sont spécifiques à un contexte socioculturel donné et sont traversés par d'autres facteurs de différenciation sociale; notamment l'âge, la race, l'ethnie, la classe sociale, la région, la religion, etc.

La notion de genre prend en compte donc tous les éléments sur la base desquels les êtres humains se distinguent les uns des autres; autrement dit, tous les facteurs autour desquels se construisent des systèmes de discrimination et d'exclusion dans l'accès et le contrôle des ressources au sein d'une société donnée à un moment de son évolution historique. Le genre ne se réduit donc pas seulement aux rapports entre les hommes et les femmes; même s'il est vrai que le sexe constitue le facteur le plus courant de discrimination et d'exclusion à travers le monde.

Au cours de son exposé, le formateur(trice) pourrait faire remarquer que ce n'est pas un hasard si beaucoup de gens ont généralement tendance à confondre genre et femme; cette confusion souligne implicitement que le sexe, en tant que facteur universel de différenciation, est aussi le principal facteur de discrimination et d'exclusion. Les faits montrent que la discrimination et l'exclusion basées sur le sexe, en particulier à l'endroit des femmes, transcendent les

autres facteurs de différenciation sociale. Les femmes sont, un peu partout dans le monde, victimes de discrimination et d'exclusion; et ce, indépendamment de la catégorie sociale (race, ethnie, religion, classe sociale) à laquelle elles appartiennent. L'analyse des inégalités montre que les femmes sont doublement victimes de discrimination et d'exclusion lorsque la catégorie sociale à laquelle elles appartiennent en est elle-même victime.

Selon les statistiques des Nations Unies (2010), les femmes accomplissent, à l'échelle mondiale, 67% des heures de travail; mais, elles ne gagnent que 10% du revenu mondial, et possèdent moins de 1% des propriétés. Les femmes constituent les 2/3 des analphabètes et des enfants n'allant pas à l'école. Ces chiffres illustrent parfaitement l'ampleur de la discrimination dont les femmes sont l'objet à travers le monde entier; ils expliquent pourquoi une attention particulière est portée généralement sur la situation des femmes lorsqu'on parle de genre. C'est le lieu de souligner que cette notion de genre a été surtout promue dans le vocabulaire du développement grâce aux efforts déployés par des chercheur(e)s et des mouvements féministes soucieux de voir les femmes jouir de tous les droits fondamentaux reconnus aux hommes.

### ***Que signifie l'approche genre et développement ?***

Le formateur(trice) doit rappeler que de 1970 à nos jours, la prise en compte du genre dans les politiques publiques s'est déclinée à travers deux approches différentes, à savoir l'approche d'intégration des femmes au développement (IFD) et l'approche genre et développement

(GeD). La première approche se focalise sur « *la mise en place de stratégies permettant l'engagement des femmes dans le développement* », à travers des projets et programmes spécifiques visant à accroître leur revenu et leur productivité et à améliorer leurs moyens d'existence; tandis que la seconde approche se focalise sur « *la prise en compte de la dimension genre et des besoins différents des hommes et des femmes dans l'élaboration des programmes et politiques, dans le processus de prise de décision et dans la gestion des institutions* ». Cette dernière 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* »; elle « *ne se limite pas uniquement à la question des femmes et aux inégalités entre les sexes comme étant une composante spécifique et plus ou moins marginale du développement* ».

Après ce développement, il est important que le formateur(trice) explique pourquoi le présent guide se base surtout sur l'approche Genre et Développement. Ce choix est guidé par le fait que celle-ci repose sur deux principes fondamentaux : l'égalité de genre et l'équité. Le premier principe renvoie à *la non discrimination*

de la personne basée sur son sexe relativement aux opportunités et à la répartition des ressources et des bénéfices de même que l'accès aux services et aux biens publics. Le second principe renvoie à la notion de justice, de manière à reconnaître que les femmes et les hommes ont

des besoins différents et que ces besoins doivent être pris en compte de façon à corriger les déséquilibres entre les sexes. En cela, l'approche Genre « est un élément essentiel à la réalisation des droits humains de tous ».

## Fondements et intérêt de l'approche genre

Selon le manuel « *Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget* », l'approche genre et développement se fonde sur trois principaux constats largement partagés et considérés comme révélateurs d'une situation d'injustice :

- **Le premier constat**, c'est que « *les femmes forment un groupe désavantagé par rapport aux hommes dans toute société, en terme de bien-être (éducation, santé, revenu, etc.), d'accès et de contrôle des moyens de production ainsi qu'en terme de pouvoir* » ;
- **Le second constat**, c'est que « *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* » ;
- **Le troisième constat**, c'est que « *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* ».

L'approche genre et développement considère que le développement est un droit humain qui nécessite la réalisation de quatre conditions :

- **La productivité** : l'État 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** : la garantie pour les êtres humains de bénéficier des opportunités du développement sans sacrifier l'intérêt des générations futures ;
  - **L'habilitation** : l'implication des citoyens dans la prise de décision et leur participation dans l'élaboration des politiques et leur exécution.
- Dans cette optique, l'approche genre et développement s'attaque à trois aspects importants :
- **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 ;
  - **Les différences** : les écarts flagrants entre les femmes et les hommes dans tous les domaines du développement.

Après ce développement sur l'approche GeD, le formateur(trice) doit préciser que l'importance de cette approche dans le cadre du travail budgétaire de la société civile tient d'abord au fait qu'elle permet aux femmes et aux hommes :

*(i) de jouir des mêmes opportunités, droits et obligations dans toutes les sphères de leur vie quotidienne;*

*(ii) 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;*

*(iii) d'être en mesure de prendre des décisions qui auront un impact positif sur leur santé et leur sécurité et sur celles des membres de leur famille.*

### ***Quelles sont les notions de base de l'analyse genre ?***

Le formateur(trice) peut démarrer cette partie de son exposé par un exercice pratique consistant à répartir les participant(e)s en trois groupes de travail. En prenant pour exemples les trois ménages de l'exercice introductif, chaque groupe est chargé, au bout de 30 minutes, de construire un tableau décrivant les rôles

et les besoins des différents membres du ménage, leur rapport aux ressources en termes d'accès et de contrôle, ainsi que les relations de pouvoir entre eux. Les groupes doivent travailler séparément et présenter leurs conclusions en plénière.

Dans le cadre de cet exercice, le formateur(trice) peut inviter les participant(e)s à utiliser l'outil de 10 questions clés, qui sert à analyser les rapports de genre au sein d'une communauté donnée.

Les questions clés sont les suivantes :

- 1- Qui fait quoi, et 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 ? (Dépenses);
- 8- Qui a droit à quoi ? (Droits, normes);
- 9- Qui jouit des bénéfices ? (Gains, bénéfices);
- 10- Qui gagne ? Qui perd ? (Effets, impacts).

Compte tenu des contraintes liées au temps, les participant(e)s pourront décider de la façon la plus appropriée d'utili-

ser cet outil de 10 questions clés; l'essentiel est qu'ils arrivent à dresser un tableau clair présentant les rôles, les besoins, la position sur les ressources et les relations de pouvoir.

Après la présentation des travaux des groupes, il revient au formateur(trice) de faire des commentaires et de fournir des explications sur chacune des notions clés de l'analyse genre. Le formateur(trice) doit tout d'abord relever que l'intérêt de cet exercice est d'attirer l'attention sur le fait qu'au sein d'un même ménage les rôles et les besoins diffèrent d'un membre à un autre; tout comme les positions quant à l'accès et au contrôle des ressources, ainsi que les relations de pouvoir, ne sont pas les mêmes. Cet exercice permet de montrer aux participant(e)s toute la pertinence de l'approche genre et développement (GeD).

A la fin de cet exercice, les participant(e)s feront le constat par eux-mêmes que les considérations liées au sexe, à l'âge et aux aspects physiques (taille, teint, etc.) ne sont pas les seuls facteurs de différenciation au sein d'un ménage. L'exercice montre clairement que les membres d'un ménage se distinguent aussi par les rôles sociaux qu'ils y jouent, c'est-à-dire les responsabilités et les tâches qui leur sont

socialement assignées au sein du ménage. Ces rôles sociaux n'ont aucun caractère naturel; ils varient d'un contexte culturel à un autre et ne sont pas figés. Les spécialistes du genre (Cadre du triple rôle ou théorie des trois rôles) affirment qu'il existe trois (3) catégories de rôles sociaux dans toute communauté humaine :

- **le rôle productif ou économique**, qui se rapporte, à l'ensemble des tâches et activités menées par les hommes et les femmes, et pour lesquelles ils reçoivent une rémunération en espèces ou en nature. Les statistiques montrent que ce sont surtout les hommes qui jouent ce rôle au Niger; car, l'apport considérable des femmes dans le secteur productif, en particulier l'agriculture, n'est pas rétribué;

- **le rôle reproductif ou domestique**, qui se rapporte aux tâches liées à la reproduction, aux soins et à la transmission des valeurs (éducation) au sein du ménage, et pour lesquelles il n'existe pas de rémunération. La plupart des tâches et activités relevant du rôle reproductif sont généralement assurées par les femmes; mais, en dehors de tout ce qui est lié à la maternité, elles peuvent aussi être assumées par les hommes. Ces tâches et acti-

vités constituent une part essentielle du travail invisible des femmes dans les statistiques;

- **le rôle communautaire**, qui se rapporte au travail volontaire effectué au sein de la communauté dans l'optique de son développement. Le rôle communautaire englobe des tâches et activités telles que l'organisation des cérémonies (mariage, baptême, circoncision, etc.), les actions caritatives, la participation aux associations locales à but non lucratif, etc. La plupart de ces tâches et activités sont exécutées par les femmes de manière bénévole; elles ne reçoivent par conséquent aucune rémunération.

Comme on peut l'imaginer aisément, la répartition des rôles sociaux détermine aussi celle des pouvoirs au sein d'un ménage ou d'une communauté. L'analyse genre révèle que les personnes qui exercent un rôle productif détiennent généralement plus de pouvoirs que celles qui exercent un rôle reproductif ou communautaire; car, l'exercice d'un rôle productif procure toujours un revenu, c'est-à-dire une certaine capacité à satisfaire les besoins, tandis que l'exercice d'un rôle reproductif ou d'un rôle communautaire n'en procure aucun. La répartition des rôles au sein d'un ménage ou

d'une communauté est fonction de la position de chaque membre par rapport aux ressources; en ce sens que ceux et celles qui ont un accès et un contrôle plus importants sur les ressources, sont toujours ceux et celles qui exercent des tâches et des activités procurant un revenu.

A ce stade, il est important d'expliquer aux participant(e)s la notion de ressources, qui est au cœur des relations de pouvoirs entre les membres d'un ménage ou d'une communauté. La notion de ressources s'applique à l'ensemble des facteurs et des moyens de production des biens et services nécessaires à la survie du ménage et de la communauté toute entière. Les spécialistes de l'analyse genre distinguent généralement deux catégories de ressources :

- *les ressources socio-économiques*, qui sont constituées des moyens et facteurs de production tels que la terre, le cheptel, les semences, le matériel et les outils de travail, les intrants agricoles, l'argent sous forme de capital ou de crédit, les technologies, etc.;

- *les ressources socioculturelles*, qui sont constituées des savoirs et connaissances, des compétences et habilités, de l'infor-

mation et de la formation, des possibilités d'accès à la sphère publique, etc.

Dans toutes les sociétés, l'accès et le contrôle des ressources, qu'il s'agisse des ressources socio-économiques ou des ressources socio-culturelles, constituent un enjeu majeur; car, ceux et celles qui disposent de plus de ressources pourront occuper une position dominante au sein de la société et par conséquent dicter leur volonté à l'ensemble de la société. Les spécialistes de l'analyse genre mettent l'accent sur deux aspects importants : l'accès aux ressources, qui renvoie à la possibilité pour une personne ou un groupe de personnes d'utiliser ou de jouir d'une ressource, sans en être le propriétaire; et le contrôle des ressources, qui renvoie au pouvoir et à l'autorité d'une personne ou d'un groupe de personnes de décider de l'utilisation d'une ressource, en qualité de propriétaire.

Le formateur(trice) peut illustrer toute l'importance des notions d'accès et de contrôle de ressources par des cas pratiques facilement compréhensibles pour les participant(e)s; par exemple, un cas portant sur la problématique de l'accès des femmes à la terre dans certaines communautés nigériennes où le droit à la propriété foncière ne leur est pas re-

connu. Bien qu'elles n'aient pas accès à la propriété foncière, les femmes peuvent disposer d'un lopin de terre appartenant au mari pour pratiquer le petit jardinage et gagner un revenu propre; mais, elles peuvent perdre, du jour au lendemain, le droit d'usage qu'elles ont sur ce lopin, notamment en cas de divorce ou de répudiation, voire en cas d'un conflit avec le mari sur l'utilisation du revenu. Le formateur(trice) peut utiliser cet exemple pour expliquer la différence entre accéder à une ressource et la contrôler; et en même temps expliquer pourquoi l'approche Genre et Développement cherche à réaliser les deux conditions.

A partir de cet exemple, le formateur(trice) peut enchaîner avec les notions de besoins pratiques et de besoins stratégiques, en faisant remarquer que les membres d'un ménage ou d'une communauté se distinguent aussi par leurs besoins différents. L'approche Genre et Développement accorde un grand intérêt à la théorie des besoins : les besoins pratiques et les besoins et intérêts stratégiques sont, à cet égard, essentiels pour exercer les trois rôles évoqués; en partant du principe que la reconnaissance et la prise en compte des besoins différents au sein d'un ménage ou d'une communauté constituent la

base pour réaliser l'équité. Les besoins pratiques, ce sont les besoins fondamentaux liés au quotidien des femmes et des hommes, tels que la nourriture, le logement, l'eau potable, les soins de santé, l'énergie, etc. Les besoins et les intérêts stratégiques, ce sont des besoins relatifs à une amélioration du statut social des femmes et des hommes, tels que la prise de décisions, le contrôle des ressources, l'accès à l'éducation, à l'information et à la vie publique.

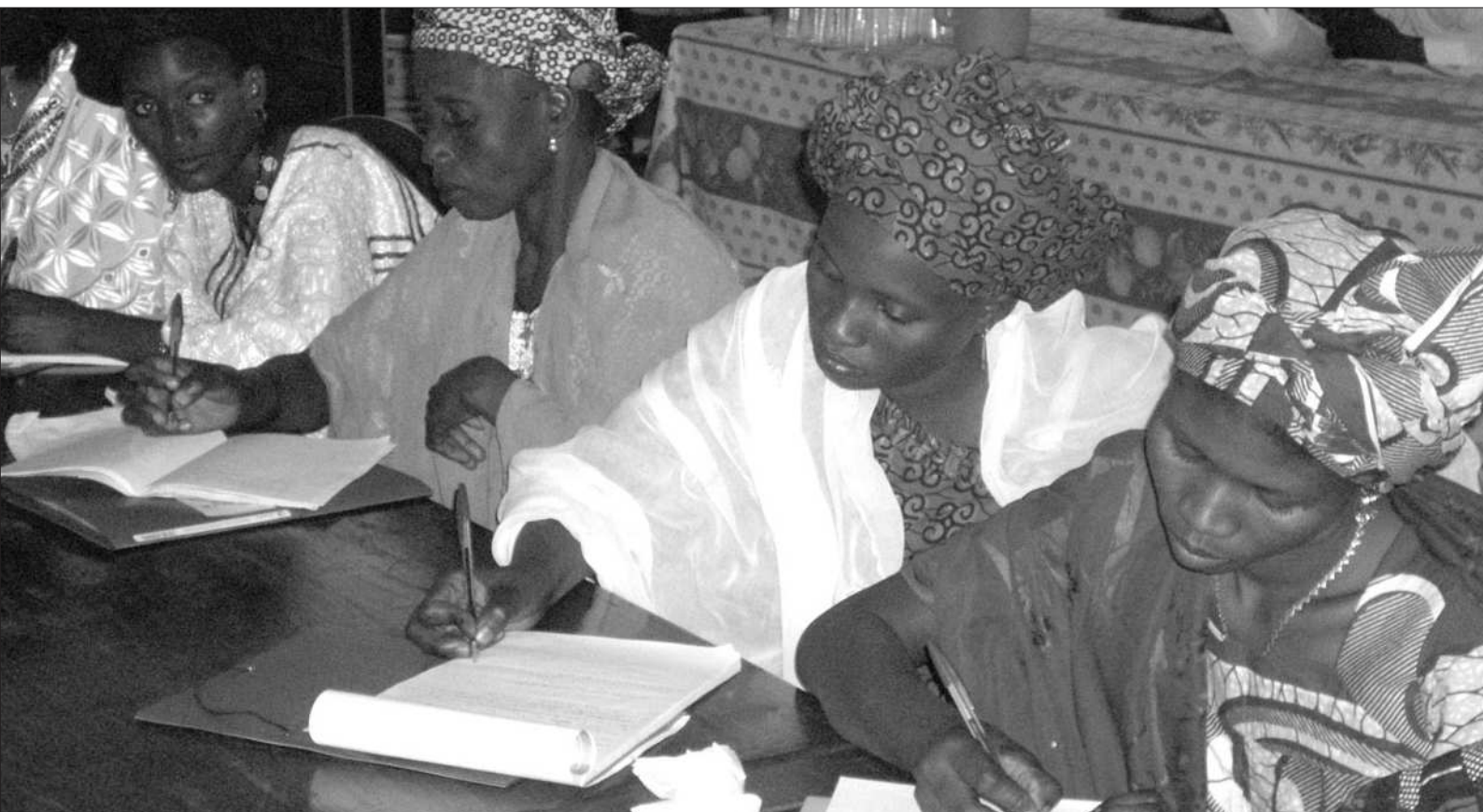
La satisfaction des besoins pratiques ne bouleverse pas les statuts et les rôles sociaux des hommes et des femmes; tandis que la satisfaction des besoins et des intérêts stratégiques vise justement un changement des rapports sociaux de sexe (statuts et rôles sociaux).

Le tableau suivant fournit quelques détails permettant de distinguer les besoins pratiques et les besoins stratégiques des hommes et des femmes dans une communauté.

| Besoins pratiques                                                                                                                                             | Besoins stratégiques                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1- Ils sont immédiats (court terme) et différents selon les individus;                                                                                        | 1- Ils sont de long terme et communs à un groupe;                                                                                                           |
| 2- Ils sont liés aux besoins quotidiens tels que la nourriture, l'eau, le logement, la santé, l'assainissement, etc.);                                        | 2- Ils sont liés à une position de subordination, au manque de ressources et d'éducation, à la vulnérabilité, à la pauvreté, etc.;                          |
| 3- Ils peuvent être satisfaits par des actions telles que l'appui à la production, installation d'adduction d'eau potable, création de postes de santé, etc.; | 3- Ils peuvent être satisfaits par une stratégie de création de capacités (information, sensibilisation, formation, consolidation des organisations, etc.); |
| 4- Ils se posent en termes d'accès aux ressources et aux services;                                                                                            | 4- Ils se posent en termes d'accès et de contrôle des ressources et des bénéfices;                                                                          |
| 5- Ils peuvent être satisfaits sans transformation des rôles traditionnels du genre et peuvent être satisfaits par d'autres.                                  | 5- Ils ne sauraient être satisfaits sans transformation des rôles traditionnels du genre, exigent des apports personnels et collectifs.                     |

Avant de clore cette session sur le genre, il est important que le formateur(trice) rappelle que le concept de genre renvoie à des réalités de la vie quotidienne; notamment, la différence des besoins et des rôles, les inégalités d'accès et de contrôle des ressources, etc. Si le concept de genre est souvent objet de polémiques voire de tensions, c'est parce qu'il sert avant tout à désigner et à mettre en surface les plaies de notre société, c'est-à-dire les injustices et les inégalités qui sont générées et perpétuées à travers notamment l'éducation et d'autres systèmes de transmission des valeurs.

Le genre est un concept qui renvoie aux rapports sociaux construits socialement entre les hommes et les femmes, mais aussi entre les femmes et les femmes, de même que entre les hommes et les hommes; et on comprend bien que l'utilisation de ce concept dans le champ politique ou dans les processus budgétaires fasse grincer des dents dans certains milieux. L'enjeu est clair, c'est le maintien ou la transformation des rapports sociaux ayant cours dans nos sociétés.



## Module 4 :

# Comprendre la budgétisation sensible au genre

Le module sur la budgétisation sensible au genre aborde les aspects suivants :

(i) la définition de la BSG; (ii) les fondements de la BSG; (iii) les gains associés à la BSG; (iv) les acteurs et domaines d'application de la BSG; (v) Les points d'ancrage de la BSG.

L'objectif de ce module est d'amener les participant(e)s à avoir une compréhension claire de l'approche BSG et saisir les principaux enjeux qui lui sont associés.

**A**vant d'entrer dans le vif du sujet, il est vivement recommandé que le formateur(trice) entame cette session par un brainstorming visant à faire un petit rappel sur les sessions précédentes. L'objectif de ce brainstorming est de vérifier si les participant(e)s ont bien saisi le lien entre les différentes notions traitées au cours des précédentes sessions, en particulier les notions de budget et de genre. Dans le cadre de ce brainstorming, le formateur(trice) doit :

(i) - recueillir les connaissances des participant(e)s sur la notion de budgétisation sensible au genre, en leur posant la question « Qu'est-ce que la budgétisation sensible au genre ? ». Les réponses apportées par les participant(e)s doivent être inscrites toutes, de façon visible, sur un tableau ou une grande feuille;

(ii) - soumettre à la critique des participant(e)s chacune des réponses inscrites au tableau ou sur la feuille, en leur demandant ce qui manque à chaque réponse pour être retenue comme une réponse complète. L'objectif de l'exercice est de formuler une définition, la plus complète et la plus claire possible, de la

notion de budgétisation sensible au genre;

(iii) - présenter aux participant(e)s la diapositive portant sur la définition de la notion de budgétisation sensible au genre, en faisant ressortir l'écart/différence entre cette dernière définition et celle à laquelle a abouti l'exercice de brainstorming.

### ***Que signifie la budgétisation sensible au genre ?***

Au cours de son exposé, le formateur(trice) doit faire un rappel sur, d'une part l'importance du budget municipal en tant que principal outil permettant à la Commune de s'acquitter de ses obligations envers ses habitant(e)s; et d'autre part, la nécessité de prendre en compte la dimension du genre dans les processus budgétaires municipaux, comme moyen de réaliser l'équité dans la répartition des ressources du budget municipal. Ce rappel doit être suivi par une présentation de la diapositive sur la définition de la notion de budgétisation sensible au genre retenue dans le cadre du présent guide de formation.

### ***Définition de la budgétisation sensible au genre***

La budgétisation sensible au genre est une démarche méthodologique visant d'une part, à intégrer les principes d'égalité et d'équité à toutes les étapes du cycle budgétaire public; et d'autre part, à analyser les effets et impacts du budget sur les différentes couches de la population, en fonction des divers facteurs de différenciation sociale (sexe, race, ethnie, classes sociales, caste, etc.).

La budgétisation sensible au genre combine deux approches distinctes : la formulation d'un budget sensible au genre, qui consiste à introduire la dimension du genre (entendu dans le sens de tous les facteurs de différenciation sociale) en tant que critère transversal dans les activités de planification et la répartition des fonds, et l'analyse budgétaire basée sur le genre, qui consiste à évaluer la façon dont les budgets reconnaissent et répondent aux besoins différenciés des divers groupes sociaux.

Après la présentation de cette définition, il est important que le formateur(trice) rappelle qu'il existe d'autres définitions de la budgétisation sensible au genre. Comme exemple, il peut citer la définition donnée par le Conseil de l'Europe, qui considère que la budgétisation sensible au genre est une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire, impliquant une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une restructuration des revenus et des dé-

penses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Selon le Conseil de l'Europe, « *l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes consiste en la (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques* ». Le formateur(trice) doit faire remarquer que la définition du Conseil de

l'Europe met clairement l'accent sur la notion d'égalité entre femmes et hommes; et qu'elle suggère donc que l'enjeu de la budgétisation sensible au

genre porte sur la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes sur le plan du droit.

### ***Une confusion à éviter***

Selon Florence Raes (UNIFEM Afrique du Nord), il est important de savoir que la Budgétisation Sensible au Genre ne signifie pas établir « *un budget séparé pour les femmes* ». Elle n'implique pas une « *ségrégation budgétaire, avec des crédits affectés séparément aux hommes et aux femmes dans le budget général* ». La BSG « *ne veut pas dire augmenter les dépenses pour les programmes ciblés sur les femmes* », ou « *réduire le budget de l'état par le montant du budget genre* ». Elle « *ne présuppose pas des arbitrages et des négociations budgétaires conflictuelles opposant les hommes d'un côté et les femmes de l'autre* ». Elle n'est pas non plus « *une compilation des mesures et allocations budgétaires destinées uniquement aux femmes* ».

Formation sur le SNU, Alger, Octobre 2006

### ***Quels sont les fondements de la budgétisation sensible au genre ?***

Après avoir donné ces précisions, le formateur(trice) doit rappeler les fondements de la budgétisation sensible au genre, c'est-à-dire les principales raisons pour lesquelles cette approche est préconisée aujourd'hui dans beaucoup de pays au monde. Les spécialistes estiment que les fondements de la BSG découlent du constat que :

- La plupart des États dans le monde ont ratifié ou disposent d'instruments juridiques consacrant les droits humains fondamentaux, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels; mais, la jouissance de ces droits demeure encore particulièrement difficile pour une grande partie de la population mondiale, en particulier les femmes, les jeunes, les ruraux, les personnes de caste, etc.;
- La persistance des inégalités sociales criantes au sein de toutes les sociétés, y

compris celles qui sont régies par des systèmes démocratiques, suggère que la reconnaissance quasi universelle des droits humains n'est pas suffisante pour changer la situation; elle indique l'impact considérable des facteurs liés aux politiques économiques et sociales sur la réalisation de ces droits humains, consacrés par divers instruments juridiques internationaux;

- Les budgets publics, en tant qu'instrument de mobilisation et de redistribution des ressources, et en tant qu'outil essentiel de la politique économique et sociale des gouvernements, peuvent favoriser ou entraver la réalisation des droits humains fondamentaux, notamment des droits économiques, sociaux et culturels (DESC).

Selon ses promoteurs, la budgétisation sensible au genre est une approche qui permet de s'attaquer à trois (3) problèmes fondamentaux qui caractérisent les processus budgétaires nationaux et locaux dans de nombreux pays. Ces problèmes sont les suivants :

**(i) Les processus budgétaires publics ne sont pas participatifs :** dans beaucoup de pays, le processus d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget de l'État ou des Collectivités n'est pas ouvert aux citoyen(ne)s;

**(ii) Les critères macro-économiques prédominant dans l'élaboration des budgets :** depuis quelques années, les gouvernements se soucient davantage de respecter les critères définis par les institutions financières internationales (discipline budgétaire, équilibre macro-économique, critères de convergence, etc.) que de satisfaire les besoins des citoyen(ne)s;

**(iii) Les différences de besoins entre différents groupes sociaux sont occultées :** les allocations budgétaires ne sont pas faites de façon à tenir compte des différences des besoins; et il n'est pas prévu d'établir des indicateurs de genre pour l'évaluation des budgets en termes d'incidences et impacts.

Sur ce dernier point, il est important que le formateur(trice) insiste sur les changements visés à travers l'intégration de l'approche genre dans les processus budgétaires tant au niveau national qu'au niveau local. Les promoteurs de la BSG estiment que cette approche permet, tout d'abord, d'éviter l'écueil qui consiste à considérer que les besoins des membres d'une société sont identiques, quels que soient leur sexe, leur statut social, leur milieu de résidence, etc. Le formateur(trice) peut à ce sujet rappeler utile-

ment tout le développement qu'il a fait sur la notion des besoins (besoins pratiques et besoins stratégiques) au cours de la session sur le genre. Les participant(e)s sont déjà censés savoir que tous les individus n'ont pas les mêmes besoins et qu'il est important de tenir compte de ces différences lorsqu'on se soucie de réaliser l'équité.

***Quels sont les gains associés à la budgétisation sensible au genre ?***

A la faveur des précédentes sessions, les participant(e)s savent également qu'une communauté humaine n'est pas homogène dans sa composition; elle comporte en son sein différents groupes sociaux, qui se distinguent par divers éléments de différenciation (sexe, âge, ethnie, statut social, etc.). Les différents groupes sociaux, qui composent une communauté, ne sont pas eux-mêmes homogènes; car, tous les individus appartenant à un même groupe social n'ont pas forcément les mêmes besoins. Partant de ces considérations, les promoteurs de la BSG estiment que cette approche pousse à examiner les différences entre d'une part les différents groupes sociaux, et d'autre part à l'intérieur de chaque groupe social donné. La BSG permet donc non seulement de tenir compte des ces différences

dans la formulation des politiques ou l'allocation des ressources, mais aussi de conduire des évaluations d'impacts en partant du fait que ces derniers ne sont pas les mêmes pour tous les groupes sociaux.

En conclusion, il est important que le formateur(trice) fasse ressortir les principaux gains associés à l'intégration de l'approche genre dans les processus budgétaires nationaux et locaux. Les principaux gains relevés par de nombreux travaux consacrés sur la question sont notamment :

- **La réalisation de l'équité entre hommes et femmes**, conformément aux textes ratifiés par le pays. La budgétisation sensible au genre s'inscrit dans le cadre général de l'approche basée sur les droits; elle s'appuie sur un principe bien simple : *«de chacun selon ses capacités»*, en ce qui concerne les recettes, et *« à chacun selon ses besoins »*, en ce qui concerne les dépenses.

- **La reddition des comptes**, c'est-à-dire l'obligation pour les décideurs de rendre des comptes aux citoyennes et citoyens. La reddition des comptes est un principe phare de l'approche basée sur les droits; elle découle du fait que les décideurs,

qu'ils soient nationaux ou locaux, sont des porteurs d'obligations en matière de réalisation des droits. Les instruments juridiques internationaux et nationaux leur font obligation de rendre des comptes sur la réalisation des droits.

**- La transparence et la bonne gouvernance**, puisque la BSG suppose des réformes visant à instaurer des systèmes budgétaires axés sur les résultats. Les citoyen(ne)s ont, dans tous les États démocratiques, droit à l'information; ils ont également le droit de participer à la gestion des affaires publiques au niveau national et local. La transparence est une condition clé de la bonne gouvernance; et la bonne gouvernance est la condition pour la réalisation des droits. La réalisation des droits suppose à son tour l'obligation des résultats.

**- La participation des femmes à la gouvernance économique**, en ce sens que ce qui est recherché c'est également la possibilité pour les femmes de participer aux processus de prise de décisions. Les femmes constituent dans la plupart des pays la majorité de la population; elles participent considérablement au bien-être collectif de différentes manières. En tant qu'êtres humains, elles doivent jouir de tous leurs droits, sans aucune forme

de discrimination. La participation des femmes à la gouvernance économique s'inscrit dans le cadre global du droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques; cette participation constitue l'une des garanties de la prise en compte de leurs intérêts et de réalisation de leurs droits fondamentaux.

**- L'efficacité de la gestion**, puisque la BSG vise à mieux cibler les besoins, évaluer l'impact des dépenses et recettes, encourager l'utilisation efficace et équitable. L'élément central de la BSG est la réalisation des droits humains fondamentaux, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, pour tous les êtres humains sans distinction; mais, cette approche se préoccupe également de l'efficacité de la gestion entendue dans le sens d'un meilleur ciblage et mise en œuvre des actions, pour mieux satisfaire les besoins de tous.

**- La prise en compte du travail non rémunéré des femmes**, qui participe pour tant largement à maintenir nos sociétés. Les statistiques nationales ne rendent pas généralement compte de l'importante contribution des femmes au bien-être collectif à travers les tâches et activités quotidiennes qu'elles exécutent dans le cadre du foyer ou même dans la

production des biens tels que l'alimentation. La non prise en compte de cette contribution est une double injustice : elle fait apparaître les femmes comme des personnes assistées; et elle justifie le fait qu'elles soient privées du fruit de leur labeur.

***Qui sont les acteurs et les domaines d'application de la budgétisation sensible au genre ?***

Après ces considérations générales sur la BSG, le formateur(trice) doit aborder des aspects plus pratiques relatifs à la mise en œuvre de cette approche. L'exposé du formateur(trice) peut démarrer par une présentation des acteurs susceptibles de conduire une initiative de budgétisation sensible au genre. Les experts admettent qu'une telle initiative peut être conduite par divers acteurs nationaux et locaux, notamment :

- **le gouvernement**, en tant que principal acteur des processus budgétaires, détenteur de prérogatives découlant de la Constitution en matière de définition et de conduite de la politique économique et sociale, y compris le budget de l'État;
- **le parlement**, en tant qu'institution législative ayant prérogative d'élaborer les

lois, de contrôler l'action du gouvernement et d'adopter le budget de l'État;

- **les conseils et exécutifs municipaux et régionaux**, en tant qu'organes chargés de formuler et adopter les budgets des collectivités territoriales;

- **les organes de contrôle et d'audit**, dans le cadre de leur mission de contrôle des budgets de l'État, des collectivités et entreprises d'État;

- **les organisations de la société civile**, conformément à leur mission de contrôle citoyen de l'action publique.

Concernant les aspects pratiques, l'exposé du formateur(trice) doit préciser également que les initiatives de BSG peuvent être conduites au niveau national ou au niveau local; elles peuvent concerner différents domaines et aspects liés au budget national ou au budget municipal. Les domaines d'application de la BSG, quel que soit le niveau concerné, sont les suivants :

- **les processus budgétaires publics** : il s'agit de conduire une analyse visant à vérifier ou intégrer le genre comme critère transversal à toutes les étapes du cycle budgétaire (formulation, adoption,

exécution et audit). Les initiatives de BSG peuvent porter sur une analyse des textes organisant les processus budgétaires publics dans le but de vérifier dans quelle mesure ils prennent en compte le genre; elles peuvent s'intéresser à des aspects importants tels que la transparence et la participation aux processus budgétaires publics. L'enjeu tourne autour du respect du droit des citoyen(ne)s à l'information, à la participation et à la gestion des affaires publiques.

**- Les composantes du budget :** il s'agit de conduire une analyse genre des différentes composantes du budget de l'État ou d'une collectivité (les mesures fiscales, les recettes et dépenses) en vue de ressortir leurs effets et impacts sur un ou plusieurs groupes sociaux. Les initiatives de BSG peuvent cibler l'ensemble des recettes et dépenses du budget ou s'intéresser à quelques unes. Elles peuvent se focaliser par exemple sur la fiscalité sur les produits de base (TVA, droits d'accises) ou sur les dépenses dans un secteur donné (éducation, santé, etc.). L'enjeu tourne autour de la réalisation progressive des droits fondamentaux, notamment des DESC, dans un esprit d'équité et de justice sociale.

**- Les politiques publiques et les programmes :** il s'agit de conduire une analyse des politiques (globales ou sectorielles) et des programmes dans une perspective de genre en vue de ressortir leurs effets et impacts sur un ou plusieurs groupes sociaux. Les initiatives de BSG s'intéressent à différents aspects, notamment la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes dans une perspective de réalisation des droits fondamentaux, notamment des DESC. L'enjeu tourne autour de la prise en compte et de la réalisation des droits.

**- Les services publics :** il s'agit de conduire une analyse sur l'offre des services publics (eau, électricité, voirie, éducation, santé, etc.) en vue de vérifier le niveau d'accès et le degré de satisfaction des usagers. Les initiatives de BSG s'intéressent, entre autres, à la disponibilité et à l'accessibilité des services publics, à la prise en compte de la situation particulière des groupes vulnérables (par exemple les femmes), à l'incidence des services sur l'emploi du temps de travail des femmes, au respect des normes de qualité, etc. L'enjeu tourne autour du respect des droits, des principes de non discrimination et d'équité, de responsabilité vis-à-vis des usagers.



***Quels sont les points d'ancrage d'une initiative de budgétisation sensible au genre ?***

Après cette présentation succincte, le formateur(trice) doit aborder les points d'ancrage d'une initiative BSG dans les différents domaines d'application ci-dessus cités; mais, il est recommandé à ce qu'il se focalise seulement sur le cycle budgétaire, les composantes du budget

et les politiques et programmes. L'analyse des services publics est, certes, d'une grande importance dans l'approche BSG; mais, elle nécessite des moyens qui ne sont pas parfois à la portée des organisations locales auxquelles cette formation est destinée. L'exposé du formateur(trice) doit donc présenter successivement les points d'ancrage d'une initiative de BSG dans les trois domaines retenus.

Tableau 1 : Points d’ancrage de la BSG dans le cycle budgétaire

| Point d’ancrage          | Enjeux                                                                                                 | Observations                                                                                                                                                 |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formulation du budget    | Participation des citoyen(ne)s, en particulier des groupes défavorisés, à la définition des priorités; | L’initiative BSG peut chercher à promouvoir la participation et la prise en compte des avis des citoyen(ne)s dans la définition des priorités;               |
| Adoption du budget       | Prise en compte des besoins et priorités exprimés par les citoyen(ne)s;                                | L’initiative BSG peut chercher à influencer les élus afin que les besoins et priorités exprimés par les citoyen(ne)s soient pris en compte dans le budget;   |
| Exécution du budget      | Suivi des engagements pris (respect et exécution des lignes budgétaires);                              | L’initiative BSG peut consister à faire un suivi de l’exécution du budget pour s’assurer du respect des règles et d’allocations;                             |
| Contrôle/audit du budget | Définition et utilisation d’indicateurs de genre (incidences sur les groupes défavorisés).             | L’initiative BSG peut consister à amener les organismes de contrôle et d’audit à définir et utiliser des indicateurs de genre dans le cadre de leur travail. |

Au cours de son exposé, le formateur(trice) doit insister sur la nécessité de bien connaître le cycle budgétaire lorsqu'on veut conduire une initiative de BSG; car, la connaissance de ce cycle permet de bien choisir le moment approprié pour engager une action de plaidoyer et

de savoir à l'avance ce que l'on peut obtenir. La connaissance du cycle budgétaire implique également la connaissance du rôle des principaux acteurs impliqués à chaque étape du cycle. (cf. la session sur le budget).

**Tableau 2 : Points d'ancrage de la BSG dans le budget**

| Point d'encrage | Enjeux                                                                                                    | Observations                                                                                                                           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recettes        | Équité de la charge fiscale, incidences des redevances (recouvrement des coûts, partage des coûts, etc.); | L'initiative BSG peut s'intéresser à l'ensemble ou une catégorie des recettes;                                                         |
| Dépenses        | Équité dans la répartition des ressources (incidences des dépenses publiques);                            | L'initiative BSG peut s'intéresser à l'ensemble ou à une catégorie de dépenses, en fonction des secteurs ou de la nature des dépenses; |

Au cours de son exposé, le formateur(trice) doit faire remarquer que le choix se fait en fonction de l'objectif que l'on cherche à atteindre à travers l'initiative de BSG; mais, il peut égale-

ment être guidé par d'autres facteurs tels que la capacité des acteurs conduisant l'initiative, la disponibilité et l'accessibilité des données désagrégées.

Tableau 3 : Points d’ancrage de la BSG dans les PDC

| Point d’ancrage            | Enjeux                                                          | Observations                                                                                                                                               |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Obligations et engagements | Conformité aux obligations et engagements;                      | L’initiative BSG peut consister à vérifier si le respect des obligations et engagements est au cœur de la politique;                                       |
| Processus                  | Participation des citoyen(ne)s;                                 | L’initiative BSG peut consister à vérifier si les mécanismes, la qualité et le niveau de la participation sont adéquats;                                   |
| Analyse de la situation    | Pertinence de l’analyse de la situation;                        | L’initiative BSG peut consister à vérifier si le diagnostic établi dans le cadre du PDC est juste;                                                         |
| Mesures et actions         | Pertinence et efficience des mesures au regard des contraintes; | L’initiative BSG peut consister à vérifier si les mesures et actions prévues sont susceptibles de changer la situation, notamment des groupes vulnérables; |
| Ressources financières     | Adéquation entre les résultats et le niveau de ressources;      | L’initiative BSG peut consister à vérifier si les ressources affectées sont suffisantes pour obtenir les résultats.                                        |

## Conclusion

Avant de conclure cette session, le formateur(trice) doit rappeler les conditions préalables à la réussite d'une initiative de budgétisation sensible au genre. La première condition c'est l'existence d'une volonté politique clairement affichée; car, si les dirigeants du pays ou de la collectivité n'ont aucune volonté de lutter contre les inégalités sociales, il est difficile de réussir une telle initiative. Compte tenu du fait que l'administration joue également un rôle central dans la mise en œuvre des politiques et programmes, il est essentiel qu'elle soit convaincue et préparée à mettre en œuvre les réformes nécessaires. L'existence d'une administration engagée peut donc être considérée comme la seconde condition préalable à la réussite d'une initiative de BSG.

La troisième condition, c'est la disponibilité de données socioéconomiques désagrégées permettant de bien connaître la situation sociale; car, s'il n'existe pas dans le pays ou la collectivité une tradition de produire des statistiques désagrégées par genre (tous facteurs compris), il est difficile de réussir une initiative BSG. La quatrième condition c'est l'existence d'une politique genre largement acceptée, qui peut servir de base à l'initiative de BSG. La cinquième et dernière condition, c'est l'existence d'une société civile dynamique, ayant les compétences pour conduire des analyses genre du budget et capable de mobiliser l'opinion et d'influencer les décideurs pour l'intégration de la BSG dans les processus budgétaires.



## Module 5 :

# Conduire une initiative de budgétisation sensible au genre au niveau local

Le module sur la conduite d'une initiative de budgétisation sensible au genre au niveau local porte sur :

(i) les principaux outils de la BSG et leurs domaines d'application;  
(ii) l'outil d'analyse genre du budget au niveau local; (iii) les étapes de l'analyse genre du budget au niveau local.

L'objectif principal de ce module est d'habiliter les participant(e)s à utiliser les principaux outils de la budgétisation sensible au genre.



**A**u cours de la précédente session, l'objectif poursuivi était d'amener les participant(e)s à avoir une compréhension claire de l'approche BSG et saisir les principaux enjeux qui lui sont associés. La présente session se veut beaucoup plus orientée sur des aspects

relatifs à une application concrète de l'approche de budgétisation sensible au genre. C'est pourquoi il est suggéré au formateur(trice) de commencer sa session par un exercice pratique portant sur une étude de cas. Le texte suivant est donné pour servir de base à cet exercice.

## Étude de cas : L'éducation à Kurna

La commune de Kurna est située au bord du Kogi, un des rares cours d'eau permanent du pays. La population totale de la commune est estimée à 15 000 habitants, dont 51% des femmes. Les ménages tirent l'essentiel de leurs revenus de la pêche. Le revenu annuel moyen par ménage est d'environ 250 000fcfa.

Depuis 2004, les populations ont élu un conseil municipal composé de 13 membres, dont seulement 2 femmes. Jusqu'à une date récente, les recettes de la commune provenaient essentiellement des taxes et droits perçus auprès des pêcheurs et des maraichers. En 2010, le budget de la Commune était 75 millions, contre 50 millions en 2009.

Dans le cadre de son PDC, la Commune s'est engagé à faire des efforts dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture; ces trois secteurs devraient recevoir respectivement 25%, 15% et 10%. Cet engagement avait été pris, sur insistance de la population, lors des forums publics d'adoption du PDC; il s'inscrit dans la droite ligne des engagements internationaux de l'État.

Dans le secteur de l'éducation, qui fait pourtant partie des priorités de la Commune, les indicateurs sont particulièrement alarmants. Le nombre d'enfants en âge d'aller à l'école est estimé à 5000, dont 3000 filles et 2000 garçons; mais, seuls 2000 enfants, dont 1500 garçons et 500 filles, sont inscrits à l'école. La commune dispose au total de 25 classes et de 20 enseignants; ce qui oblige les écoles à pratiquer la double vacation, pour respecter le ratio officiel d'une classe et un enseignant pour 40 élèves.

Cette situation se traduit par une dégradation de la qualité de l'éducation; comme l'indiquent les résultats scolaires enregistrés sur les 5 années passées. Le taux d'achèvement global est de 60%; mais, il cache des disparités entre filles et garçons : 50% des garçons achèvent le cycle contre 35% des filles. Avec des tels taux, la Commune de Kurna ne serait pas, sans doute, au rendez vous de 2015 (échéance pour arriver à la scolarisation universelle).

En 2010, la Commune a décidé d'affecter une enveloppe de 15,5 millions au secteur de l'éducation contre 20 millions en 2009. Cette enveloppe a été répartie comme suit :

- Dépenses de personnel.....5 500 000Fcf
- Dépenses de fonctionnement....2 500 000Fcf
- Subventions pour les cantines....1 500 000Fcf
- Dépenses d'investissements.....6 000 000Fcf.

Sur les 6 millions destinés aux investissements, 2 millions de francs sont destinés à l'aménagement d'un terrain de football; et 4 millions à la construction d'une classe.

A Kurna, les ménages contribuent aussi à l'effort d'éducation, qui est pourtant censé être entièrement à la charge de l'État et des collectivités. La contribution des ménages à l'entretien des infrastructures est estimée à environ 1 500 000fcfa. Les dépenses journalières des ménages par enfant est de l'ordre 50fcfa par jour; les cotisations pour les COGES sont de 500f par mois par enfant. Les ménages dépensent en moyenne 5000fcfa par enfant pour les fournitures.

Avant de démarrer l'exercice, le formateur(trice) doit répartir les participant(e)s en deux ou trois groupes de travail. Sur la base des informations contenues dans le texte ci-dessus, chaque groupe doit disposer de 45 minutes pour :

- 1- faire l'inventaire des obligations et engagements de la Commune envers ses habitant(e)s dans le secteur de l'éducation;
- 2- ressortir l'écart éventuel entre les obligations et engagements de la commune et ses réalisations;
- 3- évaluer les besoins dans les secteurs de l'éducation et ressortir l'écart entre

ces besoins et les ressources affectées au secteur;

- 4- évaluer la contribution des différents acteurs (commune et ménages) aux dépenses du secteur éducatif et présenter la situation sous une forme susceptible de captiver l'attention (tableau, graphiques, camemberts, etc.);
- 5- déterminer le coût unitaire par élève en matière d'éducation, et la part des dépenses d'éducation ventilée par sexe;
- 6- faire une analyse de l'incidence des dépenses d'éducation sur les filles et les garçons.

### ***Quelques pistes pour la correction***

**1- Engagements de la commune :** allouer 25% de ses ressources à l'éducation; atteindre la scolarisation universelle à l'horizon 2015; respecter le ratio d'une classe et un enseignant pour 40 élèves;

**2- Écart entre les engagements et les réalisations :** la part des ressources consacrées au secteur est inférieure à 25% et elle a diminué entre 2009 et 2010; le ratio officiel n'est pas respecté; l'atteinte de la scolarisation universelle n'est pas possible sans une augmentation du budget général et des allocations au secteur de l'éducation;

**3- Écart entre les besoins et les ressources :** la commune a besoin de 25 classes et 30 enseignants pour respecter le ratio officiel; la commune a besoin de 70 classes et 70 enseignants supplémentaires pour scolariser tous les enfants en âge d'aller à l'école;

**4- Contribution de la commune et des ménages :** la contribution de la commune est de 15,5 millions; la contribution des ménages est d'environ 5,2 millions, soit 1/3 de celle de la commune; mais, elle n'apparaît pas dans le budget de la commune;

**5- Coût unitaire par élève et coût ventilé par sexe :** le coût unitaire est 7 750 francs par élève (le budget de l'éducation divisée par le nombre d'élèves); les garçons captent 11 625 000 francs contre 3 875 000 francs pour les filles, même si on ne tient pas compte du fait que les 2 millions destinés à l'aménagement du terrain de football ne profitent qu'aux garçons;

**6- Incidence des dépenses :** le bénéfice tiré des dépenses d'éducation est plus important pour les garçons que pour les filles, au regard des taux d'achèvement (50% contre 35%).

***Quels sont les outils les plus utilisés de la budgétisation sensible au genre et leurs domaines d'application ?***

Avant de présenter les différents outils de la BSG, le formateur(trice) se doit de rappeler qu'il existe plusieurs types d'outils destinés à la mise en œuvre des initiatives de budgétisation sensible au genre. Les outils les plus connus et les plus utilisés sont ceux développés par le professeur Diane Elson pour le compte du Secrétariat du Commonwealth; mais, il

importe de souligner que ces outils ne sont pas des cadres figés et applicables partout de la même façon, sans considération de la spécificité des contextes nationaux. Le choix des outils de BSG doit, par conséquent, tenir compte de cette réalité. Le formateur(trice) doit d'ailleurs préciser que les outils de Diane Elson ont été conçus pour des initiatives de budgétisation sensible au genre au niveau national. Le tableau ci-contre présente les sept (7) outils de Diane Elson et leurs domaines d'application.



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

Source : Helena Hofbauer Balmori, *Genre et budgets, Panorama*, BRIDGE

Après le tour d'horizon des sept (7) outils de Diane Elson, le formateur(trice) doit expliquer aux participant(e)s les difficultés d'application de certains outils au niveau local. Les explications du formateur(trice) doivent s'appuyer à la fois sur les domaines d'application de chacun des outils et sur leurs exigences propres en termes de capacités des acteurs impliqués et de disponibilité des données.

Les outils les plus difficiles à utiliser au niveau local sont notamment l'outil 4 (*Analyse de l'impact du budget sur l'utilisation du temps*), l'outil 5 (*Cadre de politique économique à moyen terme sensible au genre*), l'outil 6 (*Rapport d'orientation budgétaire*) et l'outil 7 (*Analyse de l'incidence fiscale*). On pourrait ajouter aussi l'outil 2 (*Analyse des bénéficiaires ventilée par sexes*).

Les difficultés d'application de ces outils au niveau local découlent de deux facteurs principaux : soit le domaine d'application ne relève pas du niveau local (cas des outils 5 et 6); soit les données nécessaires à l'application de l'outil ne sont pas disponibles ou difficiles à collecter (cas des outils 4 et 7, et dans une certaine mesure de l'outil 2). Les outils les plus adaptés pour le niveau local sont donc

l'outil 1 (*Évaluation de la sensibilité au genre des politiques*), l'outil 2 (*Analyse des bénéficiaires ventilée par sexes*) et l'outil 3 (*Analyse de l'incidence des bénéfices des dépenses publiques*).

### ***Quel outil faut-il utiliser pour une analyse genre du budget au niveau local ?***

Sur la base de son expérience de travail sur les questions budgétaires dans une approche basée sur les droits, Alternative Espaces Citoyens a essayé de développer et mettre en œuvre un outil d'analyse genre du budget au niveau national et local, à partir d'une synthèse d'outils existants. Cet outil est bâti autour huit (8) enjeux considérés comme les plus importants :

- **Le 1er enjeu** consiste à s'assurer que le Plan de développement communal s'inscrit clairement dans l'optique de contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux obligations et engagements de la commune dans ce domaine;

- **Le 2nd enjeu** consiste à s'assurer que le PDC repose sur un diagnostic pertinent de la situation socioéconomique de la commune, faisant ressortir les inégalités de genre et identifiant clairement les fac-

teurs sur lesquels il faut agir pour les réduire à une échéance donnée;

- **Le 3ème enjeu** consiste à s'assurer que les mesures et actions prévues par le PDC sont pertinentes, efficaces et efficientes, autrement dit s'assurer que ces mesures et actions s'attaquent aux causes des inégalités et non aux conséquences;

- **Le 4ème enjeu** consiste à s'assurer que le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du PDC a été participatif, et que les besoins et priorités exprimés par les citoyen(ne)s ont été effectivement pris en compte;

- **Le 5ème enjeu** consiste à s'assurer d'une part qu'il y a un lien évident entre le PDC et le budget communal, et d'autre part que le rythme d'allocation des ressources financières permet d'atteindre les objectifs et les résultats du PDC;

- **Le 6ème enjeu** consiste à s'assurer que les priorités dans l'allocation des ressources à travers le budget municipal tiennent compte du diagnostic établi dans le cadre du PDC, et qu'elles correspondent aux obligations et engagements de la commune envers les citoyen(ne)s;

- **Le 7ème enjeu** consiste à s'assurer que le budget prévoit des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins dans les secteurs sociaux, et des dépenses spécifiques destinées à réduire les inégalités d'accès à ces services;

- **Le 8ème enjeu** consiste à s'assurer que l'offre des services publics est conforme aux besoins et priorités des différents groupes de la collectivité, que l'accès à ces services est égal pour tous et qu'ils ont une incidence positive réelle sur la vie des différents groupes, en particulier des femmes.

### ***Quelles sont les étapes de l'analyse genre du budget au niveau local ?***

Après avoir présenté les enjeux abordés à travers l'outil proposé par Alternative Espaces Citoyens, le formateur(trice) doit présenter la démarche méthodologique à suivre pour réaliser une analyse du Plan de développement communal et du budget municipal en utilisant cet outil. La mise en œuvre de cet outil comporte 10 étapes clés :

- **Étape 1 Analyse du cadre légal** : elle consiste à faire le point des obligations et engagements de la collectivité en matière de réalisation des DESC des femmes et

vérifier s'ils sont pris en compte dans le PDC. Les personnes chargées de l'évaluation des PDC doivent avoir des connaissances sur les instruments juridiques internationaux et nationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur les attributions des collectivités dans des domaines clés tels que l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement, l'alimentation, etc. La tâche de l'équipe consiste tout d'abord à relever les obligations et les engagements de la collectivité tels qu'ils ressortent des textes; et ensuite à vérifier si le PDC fait référence à ces obligations et s'inscrit explicitement dans l'optique de réaliser les droits.

**- Étape 2 collecte des données :** elle consiste à collecter les informations, notamment les statistiques, relatives à l'accès des femmes et des hommes aux services publics des secteurs objet de l'évaluation. Les personnes chargées de l'évaluation des PDC doivent collecter les données statistiques les plus récentes concernant différents aspects : la population totale de la commune et sa répartition par sexe et âge; les principales sources et le niveau moyen de revenu des habitants; le nombre d'infrastructures sociales disponibles dans la commune (écoles, centres d'alphabétisation,

centres de santé, pharmacies, points d'eau potable, etc.); le nombre du personnel affecté aux services sociaux; les statistiques d'accès aux services sociaux (taux de scolarisation, taux de couverture sanitaire, taux d'accès à l'eau potable, etc.).

**- Étape 3 Analyse des données :** elle consiste à procéder à une analyse des données, notamment les statistiques collectées lors de l'étape 2, afin de dresser un état des lieux en matière de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. L'analyse doit permettre de (i) dresser une situation de l'offre des services sociaux (santé, éducation, eau potable, assainissement, etc.) disponibles dans la commune; (ii) identifier les principaux problèmes auxquels les populations sont confrontées, en mettant l'accent sur la façon dont ils affectent les différents groupes (femmes, hommes); (iii) faire ressortir les écarts en matière d'accès aux services entre les hommes et les femmes; (iv) identifier les principaux facteurs à l'origine de ces écarts.

**- Étape 4 Analyse du Plan de développement communal :** elle consiste à procéder à une lecture critique du document de PDC pour (i) faire ressortir la façon dont la situation en matière d'accès aux

services y est analysée et prise en compte, et apprécier la pertinence du diagnostic établi; (ii) vérifier la prise en compte de la dimension genre; (iii) dresser un tableau des mesures et actions préconisées dans le cadre du PDC en réponse aux problèmes soulevés dans sa partie diagnostic; (iv) apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des mesures et actions préconisées dans le cadre du PDC, en s'interrogeant sur le lien entre ces mesures et actions et les obligations et engagements (il s'agit aussi de savoir si les mesures et actions s'attaquent aux causes ou aux conséquences, etc.); (v) vérifier si le PDC a été élaboré de manière participative et inclusive, et si les priorités et besoins exprimés par les citoyens ont été pris en compte.

**- Étape 5 Analyse de la progression du budget :** elle consiste à faire le point sur l'évolution du budget de la commune depuis l'adoption et l'entrée en vigueur du PDC. L'objectif de cette analyse est de vérifier si le rythme d'allocation des ressources du budget communal permet d'atteindre non seulement le volume requis des ressources, mais aussi les résultats attendus. Cette analyse vise aussi à déterminer les éventuels écarts entre le rythme d'évolution du budget général de la commune et le rythme d'augmentation

des ressources affectées aux secteurs sociaux. De façon concrète, il s'agit de vérifier si les ressources affectées aux secteurs sociaux (santé, éducation, eau potable, assainissement) évoluent au même rythme que le budget communal lui-même.

**- Étape 6 Analyse des priorités du budget :** elle consiste à vérifier la concordance non seulement entre les priorités du budget et celles du PDC, mais aussi entre ces priorités et les obligations de la commune en matière de réalisation des droits fondamentaux consacrés par les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux. L'analyse des priorités consiste aussi à déterminer et comparer, sur une certaine période, le volume de ressources affectées à différents secteurs; ce qui permet d'établir un classement des secteurs prioritaires dans la répartition des ressources. Cette analyse permet également de vérifier si la répartition des ressources tient compte du diagnostic établi dans le cadre du PDC et reflète le souci de consacrer plus de ressources à des secteurs où les problèmes à résoudre et les besoins à satisfaire sont les plus importants. Elle permet enfin de vérifier si la réduction des inégalités de genre fait partie des priorités de la commune.

- **Étape 7 Analyse de la suffisance des ressources du budget** : elle consiste à vérifier si le volume de ressources prévues par le budget permet de faire des progrès significatifs dans la réalisation des DESC, ou à tout le moins de mettre en œuvre efficacement les mesures et actions prévues dans le cadre du PDC. Cette analyse consiste à déterminer l'écart entre les besoins et les ressources prévues; autrement dit, elle consiste à vérifier si les ressources prévues sont suffisantes pour couvrir les besoins identifiés.

L'analyse de la suffisance des ressources est l'un des moments où les statistiques collectées au cours de l'étape 2 sont utilisées; car, ces statistiques décrivent la situation en matière d'offre et d'accès aux services sociaux, et constituent donc une base solide pour se prononcer sur la question de savoir si les ressources sont suffisantes.

En fonction de la disponibilité des données, l'analyse de la suffisance des ressources peut s'intéresser également à faire une comparaison entre la part des ressources affectée à un secteur donné par la collectivité et les parts provenant d'autres acteurs (État, ménages, ONGs, partenaires extérieurs).

- **Étape 8 Analyse de l'efficacité et de l'efficience dans l'allocation des ressources**: elle consiste à vérifier si l'allocation des ressources au sein d'un secteur donné cible prioritairement les besoins pratiques ou les besoins stratégiques des bénéficiaires; autrement dit, elle consiste à savoir si les ressources sont utilisées pour attaquer les causes d'un problème donné ou pour endiguer les conséquences. Cette analyse porte souvent sur l'appréciation des résultats (effets et impacts) du budget dans un secteur donné; en particulier, les effets et impacts sur les groupes sociaux les plus vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, populations pauvres, handicapés, etc.). L'efficacité et l'efficience dans l'allocation des ressources renvoient donc à la question du ciblage des dépenses publiques.

- **Étape 9 Analyse de l'équité dans la répartition des ressources** : elle consiste à évaluer l'incidence des dépenses publiques sur les hommes et les femmes, en termes d'amélioration éventuelle de leurs conditions d'existence et de leurs statuts au sein de la société. L'analyse de l'équité consiste à déterminer tout d'abord la part de ressources budgétaires allouées à un secteur donné; enfin, le nombre de bénéficiaires ou utilisateurs

potentiels et le coût unitaire (coût par bénéficiaire ou utilisateur). Si l'on prend l'exemple du secteur de l'éducation, l'analyse de l'équité consisterait à déterminer le montant des ressources consacrées audit secteur, puis à diviser ce montant par le nombre de bénéficiaires (les élèves) pour connaître le coût unitaire par bénéficiaire, et enfin à ventiler ce coût unitaire par sexe pour faire ressortir la part captée par chaque sexe. L'analyse de l'équité peut chercher également à savoir si les services offerts répondent et sont adaptés aux besoins de tous, si les bénéfices sont les mêmes pour tous, s'ils ont une incidence égale sur l'emploi du temps de tous. Dans le cas où l'accès aux services publics est assujéti au paiement d'une redevance, comme c'est le cas pour l'eau potable ou les soins de santé, l'analyse de l'équité consistera à savoir si cette redevance n'est pas un facteur de discrimination pour certains groupes.

**- Étape 10 Élaboration d'un document de synthèse des résultats de l'analyse et formulation de propositions et recommandations :** cette étape consiste à sélectionner les informations et constats les plus importants ressortis par l'analyse budgétaire et à élaborer un plan de pré-

sentation approprié. Elle consiste également à formuler des propositions et recommandations, en direction des principaux décideurs locaux, pour une prise en compte du genre dans le PDC et le budget de la commune.

### **Conclusion**

A l'issue de sa présentation, le formateur(trice) peut utilement rappeler que les différents outils d'analyse genre du budget présentés dans le cadre de ce module sont tous susceptibles d'amélioration et d'adaptation en fonction des réalités du terrain. Le formateur(trice) doit aussi rappeler que l'analyse genre du budget municipal suppose la disponibilité et l'accessibilité des données désagrégées; car, en l'absence de telles données, il est difficile de faire une analyse qui puisse faire ressortir toutes les insuffisances en matière de prise en compte du genre. Le formateur(trice) doit également que rappeler que l'acceptation du rapport d'analyse genre du budget comme base solide de dialogue avec les décideurs locaux dépend largement du crédit qu'ils accorderont aux données utilisées dans le cadre de cette analyse.

## Module 6 :

# Conduire un plaidoyer pour la prise en compte du genre dans les processus budgétaires locaux

Le module sur le plaidoyer est construit autour des aspects suivants:

(i) la définition du plaidoyer; (ii) la différence entre plaidoyer et lobbying; (iii) les différentes approches de plaidoyer; (iii) la planification du plaidoyer.

L'objectif de ce module est d'outiller les participant(e)s pour conduire efficacement des actions de plaidoyer auprès des élus locaux pour une prise en compte du genre dans les processus budgétaires locaux.

Après la session sur l'analyse budgétaire dans une perspective de genre, qui a été l'occasion de présenter notamment les différents outils utilisés dans ce cadre, la présente session se propose de montrer aux participant(e)s comment utiliser les résultats de l'analyse budgétaire pour obtenir des changements au profit des femmes. Le formateur(trice) peut commencer la session par un exercice de brainstorming visant à connaître le niveau de connaissance des participant(e)s sur la notion de plaidoyer. Ce brainstorming peut tourner autour des questions suivantes :

- *Que signifie pour vous le plaidoyer ?*
- *En quoi consiste un plaidoyer ?*
- *Qui sont les acteurs d'un plaidoyer ?*
- *A qui s'adresse un plaidoyer ?*
- *Comment fait-on un plaidoyer ?*

Après ce brainstorming, le formateur(trice) peut enchaîner avec un exercice de groupe basé sur l'étude de cas (L'éducation à Kurna), qui a été déjà utilisé dans le cadre du module 5 (Conduire une initiative de BSG au niveau local). Sur la base des conclusions auxquelles ils sont parvenus précédemment, l'exercice consiste pour chacun des groupes à établir un plan de plaidoyer sur la thématique de l'éducation.

### ***Tâches à réaliser dans le cadre de l'exercice***

Dans le cadre de cet exercice pratique, les trois groupes constitués doivent chacun, au bout de 45 minutes, s'atteler à :

- (i)- choisir un sujet précis de plaidoyer, c'est-à-dire, un problème important dans le secteur de l'éducation auquel il souhaiterait apporter une solution durable, en justifiant son choix;
- (ii)- faire une analyse de ce problème, en faisant ressortir ses causes (apparentes et profondes), ses conséquences, ainsi que les personnes ou les groupes qu'il affecte;
- (iii)- proposer une solution possible à ce problème et des arguments pour la faire

valoir auprès des personnes ou institutions habilitées à prendre la décision;

- (iv)- identifier les personnes et les institutions auprès desquelles il faut conduire le plaidoyer (cibles), celles qui sont susceptibles de soutenir ce plaidoyer (alliés), et celles qui sont susceptibles de s'y opposer (adversaires);

- (v)- définir des activités à conduire en direction de chaque catégorie d'acteurs(trices) identifiés (cibles, alliés et adversaires), en précisant ce que l'on cherche à obtenir.

Après le brainstorming et les exercices de groupes, le formateur(trice) peut poursuivre son exposé, en donnant une définition du plaidoyer, sur la base de l'exercice de groupe. Le plaidoyer peut alors être défini comme un ensemble d'actions et initiatives développé par des groupes de citoyen(ne)s issus de la société civile, dans le but d'influencer des

décideurs locaux de Kurna (Conseillers municipaux, Maires) à consacrer plus de ressources au secteur de l'éducation, afin de réaliser la scolarisation universelle pour les filles et les garçons, tout en améliorant la qualité de l'éducation. Cette définition basée sur l'exercice peut aider les participant(e)s à mieux saisir les définitions standards suivantes :

### *Qu'est-ce-que le plaidoyer?*

**Le plaidoyer peut être défini comme** un ensemble d'activités organisées destinées à obtenir un changement durable dans les politiques, les actions, les pratiques, les règles d'une entité détentrice de pouvoirs, en vue de réaliser des droits et/ou prendre en compte des besoins et intérêts stratégiques d'un groupe social donné.

**Le plaidoyer consiste à développer** différentes stratégies visant à influencer la prise de décisions aux niveaux local, national et international, dans le but ultime d'obtenir un changement durable. Les stratégies de plaidoyer peuvent comporter des activités de lobbying, de mobilisation populaire ou communautaire, d'information, d'éducation et de communication (IEC), de création d'une coalition, de recherche, etc.

**Le plaidoyer peut être l'œuvre** des organisations de la société civile, des gouvernements, des collectivités territoriales ou d'institutions publiques et privées; il est construit autour d'un ou plusieurs objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes, limités dans le temps et orientés vers un changement durable.

***Quelle est la différence entre plaider et lobbying ?***

Le plaider n'est pas à confondre avec le lobbying, qui est une démarche consistant à trouver une stratégie pour influencer des personnes clés, par exemple des conseillers municipaux pour voter en faveur d'une mesure. Le plaider s'inscrit dans le moyen et le long terme, s'adresse à des décideurs ou des institutions publiques et vise un changement durable dans les politiques, les législations et les pratiques; tandis que le lobbying s'inscrit dans le court terme, s'adresse à des déci-

deurs, à leurs représentants ou à des personnes influentes et vise à obtenir leur soutien à un objectif de plaider. Le lobbying peut donc être considéré comme une activité qui s'inscrit dans une stratégie de plaider; il est une activité qui cible les décideurs et les personnes influentes dans leur quotidien, et qui suppose souvent des rapports personnels avec eux. Le lobbying est une composante du plaider. Le formateur(trice) peut utiliser l'extrait suivant tiré d'un manuel de formation de *Save The Children* :

***Qu'est-ce-que le lobbying?***

Le lobbying implique une communication directe avec des décideurs et avec d'autres personnes exerçant une influence sur ces derniers. Dans le lobbying, il s'agit d'instruire et de convaincre les décideurs et les personnes influentes pour les amener à soutenir votre plan et à le faire progresser. Les principales cibles du lobbying sont les personnes qui détiennent le pouvoir d'influencer un changement politique dans le sens que vous souhaitez.

Le terme « lobbying » provient du terme anglais « lobby » qui désigne un hall d'entrée ou un lieu de réunion. Utilisé dans le champ thématique du plaider, il désigne les conversations et les rencontres au cours desquelles des personnes accèdent aux décideurs et tentent de les convaincre.

Le lobbying peut revêtir, soit une forme officielle, par le biais d'une visite d'information chez les décideurs ou les personnes influentes, soit une forme non-officielle par des conversations de couloir, autour d'un repas, sur une aire de parking, sur un terrain de golf, etc. Il s'agit en réalité de rencontrer les décideurs dans leur quotidien ou à l'occasion d'événements qui ne sont pas en rapport direct avec votre plaider.

*Extrait Questions de plaider, Aider les enfants à changer leur monde, Save the Children.*

Après cette précision, le formateur(trice) peut visualiser la différence entre le plaidoyer et le lobbying à travers le tableau ci-dessous, qui fait ressortir que la différence entre les deux concepts se situe à trois (3) niveaux : d’abord, l’objectif poursuivi; ensuite, les cibles principaux; et

enfin, les méthodes utilisées. Les éléments contenus dans ce tableau ne sont pas exhaustifs; mais, ils sont suffisants pour illustrer la différence entre ces concepts que beaucoup confondent souvent.

| Concept   | Objectif                                                                                                                                                                                                                                             | Principal cible                                                                                  | Méthodologie                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plaidoyer | Développer, appliquer ou changer une législation ou des politiques; établir des systèmes de responsabilisation; augmenter des ressources pour un secteur ou en faveur d’un groupe; et changer les normes sociales et les comportements sur un sujet. | Décideurs et institutions publiques aux niveaux local, national et international;                | Lobbying, contentieux judiciaires, création d’une coalition, mobilisation populaire, mobilisation communautaire, recherche, relations publiques, communication pour le changement de comportement, information/éducation/communication, suivi budgétaire; |
| Lobbying  | Trouver une stratégie pour influencer les personnes clés;                                                                                                                                                                                            | Les décideurs ou leurs représentants; personnages ou organisations clés pour soutenir une cause; | Rencontres individuelles avec les décideurs, témoignages à des audiences, élaboration et partage de documents d’information, réunions de coalition;                                                                                                       |

Source : Question(s) de plaidoyer, Aider les enfants à changer leur monde, Save the children

### ***Quelques sont les différentes approches du plaidoyer ?***

Après avoir défini le plaidoyer, le formateur(trice) doit préciser qu'il existe au moins trois approches possibles pour influencer les cibles. En effet, le plaidoyer peut se faire suivant une approche collaborative (plaidoyer de l'intérieur); dans ce cas, on travaille étroitement avec le Conseil municipal et le Maire pour trouver une solution au problème. Cette approche suppose que les cibles du plaidoyer (les autorités locales) sont ouvertes et disposées à travailler avec les organisations de la société civile et les citoyen(ne)s; elle suppose également qu'elles sont animées d'une volonté réelle de changer les choses et qu'elles comprennent bien que les organisations de la société civile et les citoyen(ne)s peuvent apporter des idées novatrices pour y arriver.

Si ces conditions sont réunies, il est naturellement indiqué que les organisations de la société civile adoptent une approche collaborative; car, elle permet d'établir des relations avec les cibles, de gagner leur confiance et de mieux comprendre leurs positions sur le problème. Le formateur(trice) doit rappeler que cette approche comporte néanmoins des

risques pour les organisations de la société civile. L'approche collaborative peut notamment conduire à des compromissions préjudiciables à l'image de ces organisations.

Le plaidoyer peut se faire aussi suivant une approche conflictuelle (plaidoyer de l'extérieur); dans ce cas, on mobilise les alliés et le public à travers des manifestations publiques et des campagnes médiatiques pour faire pression sur les décideurs. Cette approche peut s'imposer lorsque les cibles du plaidoyer ne sont ni ouvertes et disposées à travailler avec les organisations de la société civile, ni animées par une volonté de changer les choses. La confrontation peut devenir inévitable dans ce cas; elle peut être bénéfique ou désastreuse en fonction du rapport des forces. Les organisations de la société civile doivent donc évaluer les risques avant d'opter pour cette approche; car, s'il est vrai que la confrontation avec les autorités peut, dans certains cas, rehausser leur image aux yeux du public, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle peut aussi leur causer des torts (risque de marginalisation, par exemple).

Le plaidoyer peut se faire enfin suivant une approche persuasive (plaidoyer critique de l'intérieur); et dans ce cas, il

s'agit de convaincre les décideurs avec des informations et données sur le sujet du plaidoyer. Cette approche est celle qui est conseillée par la plupart des spécialistes de plaidoyer, qui pensent qu'elle permet d'éviter les pièges inhérents aux deux autres approches. Les spécialistes considèrent que cette approche permet, par exemple, de ne pas braquer les cibles; de même qu'elle permet aux organisations de la société civile de revenir à la charge, en guettant d'autres occasions. Comme les autres, l'approche persuasive comporte aussi des risques, notamment celui d'apparaître « mous » et « timorés ». Le formateur(trice) doit préciser que le choix de l'approche dépend des enjeux liés au sujet du plaidoyer; et que c'est la raison pour laquelle il est conseillé de procéder à des analyses approfondies avant d'entamer un plaidoyer.

### ***Comment planifier et conduire un plaidoyer ?***

La planification se fait souvent dans le cadre d'un atelier regroupant des personnes compétentes sur le sujet et des représentants des organisations porteuses de l'initiative. Cette activité peut nécessiter un facilitateur ou une facilitatrice.

La planification peut se baser sur les différentes étapes qui constituent le cycle du plaidoyer. Le formateur(trice) doit présenter chacune de ces étapes et indiquer quelques unes au moins des questions clés de chaque étape. Le tableau ci-dessous peut servir de base à son exposé.



| Étapes                                                              | Questions clés                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Étape 1 :</b> Identifier le sujet du plaidoyer                   | Qu'est-ce qui mérite/retient notre attention ? Y-a-t-il urgence à agir ?                                                   |
| <b>Étape 2 :</b> Déterminer des buts et des objectifs               | Qu'est ce qu'on veut changer concrètement ?                                                                                |
| <b>Étape 3 :</b> Analyser les publics cibles/ les décideurs         | Quelles sont les personnes qui décident dans le domaine ? Quel est le processus de prise de décision ?                     |
| <b>Étape 4 :</b> Rechercher les données                             | Quelles sont les données disponibles ? Sont-elles fiables ? Faut-il faire de la recherche complémentaire ?                 |
| <b>Étape 5 :</b> Créer les alliances /analyser les champs de force  | Qui est pour ? qui est contre l'objectif de plaidoyer ? Comment tisser des alliances ?                                     |
| <b>Étape 6 :</b> Formuler les messages                              | Que veut-on faire savoir ? Que dire ? À qui ? Quand ? Où ? Par qui ?                                                       |
| <b>Étape 7 :</b> Présenter les messages avec des outils d'influence | Quels outils, canaux, supports, techniques, utilisés pour convaincre les décideurs ? Comment ?                             |
| <b>Étape 8 :</b> Mobiliser les ressources                           | Combien coûte l'action en termes d'argent, de temps, de ressources humaines et matérielles ? Où et comment les mobiliser ? |
| <b>Étape 9 :</b> Évaluer l'activité de plaidoyer                    | Quels ont été les succès ? Les échecs ? Quelles leçons tirer ? Comment améliorer la stratégie de plaidoyer ?               |

### ***Identifier un sujet de plaidoyer***

La planification du plaidoyer démarre toujours par l'identification d'un ou plusieurs problèmes auxquels l'action vise à apporter une solution durable. L'enjeu est de déterminer, parmi la multitude des problèmes ressortis par l'analyse budgétaire sensible au genre, celui auquel il est prioritaire de trouver une solution. Ce problème peut être relatif à différents aspects du budget, par exemple le niveau insuffisant des allocations budgétaires à un secteur, la non prise en compte des besoins d'un groupe, etc. Au cours de l'atelier, les participant(e)s doivent chercher non seulement, à déterminer les causes apparentes et profondes de ce problème, ses conséquences, les personnes ou les groupes qu'il affecte ou qu'il pourrait affecter ; mais aussi, à dégager les solutions possibles, d'identifier les personnes ou les institutions qui pourraient prendre les décisions nécessaires à sa résolution, ainsi que celles qui pourraient les influencer ou appliquer les décisions prises. Les participant(e)s doivent aussi faire le point sur les décisions déjà prises pour faire face au problème, sur les informations et données disponibles sur le problème, ainsi que sur les recherches à effectuer pour obtenir d'autres informations et données.

A cette étape, les participant(e)s doivent avoir à l'esprit que le choix du problème, qui sera le sujet du plaidoyer, doit reposer sur des critères fiables et pertinents. Ils doivent s'assurer que (i) le problème choisi est d'un intérêt évident pour la planification et l'élaboration d'un budget sensible au genre; (ii) des données chiffrées et qualitatives sur le problème sont disponibles et accessibles ;(iii) le problème est tel qu'il est urgent d'apporter une solution ; (iv) des solutions alternatives existent pour faire face à ce problème ; (v) le potentiel de soutien pour la résolution d'un tel problème existe ; (vi) le lien entre le problème posé et la situation du secteur ou du groupe concerné est évident.

### ***Fixer le but et l'objectif du plaidoyer***

Après l'identification du problème, l'atelier de planification du plaidoyer doit déterminer ce qu'il faut changer ou la solution alternative à adopter pour apporter un changement durable. Les participant(e)s doivent formuler le but et l'objectif du plaidoyer. Le but doit décrire le changement, en l'occurrence le résultat à long terme visé à travers le plaidoyer ; tandis que l'objectif doit décrire le changement spécifique visé par le plaidoyer et qui est susceptible de contribuer

à la réalisation du but. L'objectif du plaidoyer doit être spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et limité dans le temps. La formulation du but et de l'objectif du plaidoyer doit être l'occasion d'identifier les obstacles à leur réalisation, ainsi que les moyens de les surmonter.

La formulation du but et de l'objectif du plaidoyer doit tenir compte de la politique officielle en vigueur ; du contexte socioculturel (culture dominante, mentalités, pratiques sociales); des forces qui peuvent aider à la réalisation de l'objectif et les adversaires qui peuvent s'y opposer ; des contraintes d'ordre budgétaires, matérielles et techniques et les possibilités en matière de mobilisation de fonds pour atteindre l'objectif. Il est important de noter que si le plaidoyer peut obtenir beaucoup, il ne peut pas néanmoins tout obtenir. Par conséquent, un bon objectif de plaidoyer doit être : réaliste, précis autant que possible, adapté au contexte, limité dans le temps et mesurable.

La formulation du but et de l'objectif est aussi l'occasion d'évaluer les capacités de la coalition chargée de porter l'initiative de plaidoyer, en terme de forces et faiblesses, pour garantir une action durable, planifier et gérer un plaidoyer, réagir face

à un contexte politique instable, impliquer les parties concernées dans toutes les étapes et mobiliser l'opinion publique. Elle est enfin, l'occasion d'évaluer les risques pour la coalition de s'engager dans une action de plaidoyer. L'évaluation des risques consiste à savoir ce que la coalition peut perdre ou gagner dans cette action, à établir une comparaison entre les pertes et les gains probables, ainsi qu'à déterminer les mesures à prendre pour réduire les risques et saisir les opportunités.

### ***Analyser les publics cibles du plaidoyer***

Après les étapes précédentes, qui ont permis d'identifier le problème à résoudre ainsi que ce qu'il faut changer, les participant(e)s à l'atelier de planification du plaidoyer doivent répondre à la question « Qui a le pouvoir d'apporter le changement souhaité ? » ; autrement dit, quelles personnes ou institutions ont le pouvoir, directement ou indirectement, de prendre des décisions sur les questions relatives au budget municipal, et quelles personnes ou institutions peuvent les influencer dans l'exercice de leurs prérogatives. Comme mentionné dans le module sur le budget, les acteurs intervenant dans le processus budgétaire municipal sont notamment les Maires,

les Conseillers municipaux, les Préfets, les Services techniques, les Receveurs municipaux, la Cour des comptes ; ce sont ces acteurs qui ont le pouvoir, sur le plan formel, de prendre des décisions à différentes phases du cycle budgétaire municipal (formulation, adoption, exécution et contrôle), et ce sont donc eux les cibles du plaidoyer. Les cibles du plaidoyer sont ceux qu'on appelle les porteurs d'obligations dans le cadre de l'approche basée sur les droits.

Ainsi, en fonction de la nature du problème que le plaidoyer cherche à résoudre, l'analyse devrait permettre d'identifier d'abord, le ou les acteurs qui détiennent la solution au problème; ensuite, les personnes et institutions qui peuvent, compte tenu de divers facteurs (liens hiérarchiques, politiques, spirituels, affectifs, etc.), les influencer dans le processus de prise de décisions. Si le problème à résoudre porte par exemple sur l'allocation des ressources, les acteurs clés sont les Maires et les Conseillers municipaux ; car, ce sont eux seuls qui ont le pouvoir de formuler et adopter le budget municipal, donc le pouvoir d'allouer des ressources. Les Maires et les Conseillers sont donc les cibles directes et primaires du plaidoyer ; mais, le plaidoyer peut cibler aussi des personnes ou des institutions qui ont de l'influence sur eux. Ce

sont alors des cibles indirectes et secondaires ; ce sont par exemple, les leaders et structures locales des partis politiques, les responsables des services techniques, les receveurs municipaux, les Préfets.

Après l'identification des cibles du plaidoyer, c'est-à-dire les détenteurs du pouvoir et ceux qui peuvent les influencer, il est important de faire une analyse du contexte politique et des processus décisionnels. Cette analyse cherchera notamment à connaître l'opinion des décideurs politiques sur le sujet du plaidoyer, la place qu'occupe ce sujet dans leur échelle de priorités, les processus officiels et informels de prise de décisions, les rapports de forces internes, etc. L'intérêt de cette analyse est qu'elle permet de mieux connaître les cibles du plaidoyer, leurs connaissances, façons de penser et opinions sur le sujet, leurs intérêts et leurs centres d'intérêts ; elle permet également de connaître les processus formels, informels et alternatifs, ainsi que les moments auxquels ils prennent les décisions sur les questions budgétaires. Le succès d'un plaidoyer dépend en grande partie de la pertinence de l'analyse des cibles ; car, c'est à partir de cette analyse que sont déterminées les stratégies et les activités du plaidoyer.

### ***Identifier les alliés et les adversaires***

Après avoir identifié les cibles du plaidoyer, les participant(e)s à l'atelier de planification doivent procéder à une analyse des acteurs en présence; cette analyse consiste à identifier :

**(i) - Les alliés**, c'est-à-dire ceux qui ont directement ou indirectement intérêt dans le changement, et qui sont susceptibles de soutenir ou de s'impliquer directement dans le plaidoyer. L'expérience montre qu'un plaidoyer visant la prise en compte du genre dans les processus budgétaires peut être soutenu, voire même porté par des organisations de la société civile, notamment les organisations communautaires, les organisations des femmes et les organisations de défense des droits humains, dont le mandat cadre parfaitement avec l'objectif du plaidoyer. L'analyse doit permettre de définir une stratégie pour mobiliser les alliés dans le cadre du plaidoyer.

**(ii) - Les adversaires**, c'est-à-dire ceux qui n'ont aucun intérêt dans le changement, et qui sont susceptibles de le redouter ou simplement de s'y opposer. L'expérience montre qu'un plaidoyer sur les questions budgétaires, en particulier lorsqu'il vise des réformes de fonds, peut susciter de

fortes résistances de la part de l'administration ou de certaines forces économiques dont le pouvoir repose sur des pratiques malsaines. L'analyse doit permettre de définir une stratégie pour réduire la capacité de nuisance des adversaires.

Outre les alliés et les adversaires, l'analyse des acteurs en présence consiste également à identifier ceux qui ne se sentent pas concernés par le changement visé dans le cadre du plaidoyer. L'expérience montre que, lorsque le sujet du plaidoyer n'intéresse pas un grand nombre de personnes, les chances de succès sont faibles ; car, l'indifférence profite davantage aux adversaires qu'aux partisans du changement visé par le plaidoyer. C'est du reste la raison pour laquelle il est recommandé de tenir compte de ce risque au moment de choisir le sujet du plaidoyer. L'analyse doit permettre de définir une stratégie pour intéresser les indécis à l'objectif du plaidoyer.

### ***Élaborer un plan d'action et formuler des messages***

Avant d'entamer cette étape, les participant(e)s à l'atelier doivent savoir que l'élaboration du plan d'action du plaidoyer se base sur les résultats des étapes

précédentes (analyse des cibles, des alliés et adversaires). Le plan d'action doit comporter des activités en direction de l'ensemble des cibles et alliés du plaidoyer, ainsi qu'en direction du public ; il doit préciser également les délais de réalisation, les ressources nécessaires et les responsables en charge des activités inscrites. Le formateur(trice) doit mention-

ner que le choix des types d'activités à mettre en œuvre se fait en fonction de la catégorie d'acteurs concernés ; ce choix doit prendre en compte les caractéristiques des acteurs tels que ressortis lors des précédentes étapes. Le tableau ci-dessous donne une indication de types d'activités que le plan d'action peut prévoir par catégorie d'acteurs :

| Acteurs    | Activités                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Objectifs                                                                                                                                                                                                               |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Les cibles | <ul style="list-style-type: none"><li>- Rencontres individuelles (lobbying) ;</li><li>- Élaboration et partage de documents d'information (rapports d'analyse budgétaire, notes d'information, etc.) ;</li><li>- Rencontres formelles de dialogue (tables rondes, ateliers, conférences, etc.) ;</li><li>- Actions d'interpellation (pétitions, manifestations, etc.) ;</li></ul>                                                             | Obtenir une solution durable au problème soulevé par le plaidoyer ;                                                                                                                                                     |
| Les alliés | <ul style="list-style-type: none"><li>- Rencontres d'information et sensibilisation sur le sujet du plaidoyer (ateliers, conférences, séminaires, etc.) ;</li><li>- Constitution d'une alliance (coalition, réseau, plate-forme, etc.) ;</li><li>- Renforcement de capacités (ateliers, séminaires) ;</li><li>- Élaboration et partage de documents d'information sur le sujet (rapports, notes d'information, communiqués, etc.) ;</li></ul> | Obtenir un soutien et une implication dans le plaidoyer ;                                                                                                                                                               |
| Le public  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Information et sensibilisation sur le sujet et les objectifs du plaidoyer (émissions radiophoniques, articles de presse, forums et débats publics, etc.) ;</li><li>- Mobilisation populaire (marches, meetings, activités culturelles, etc.) ;</li></ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>- Susciter un large courant en faveur du changement ;</li><li>- Contrer la propagande des adversaires du plaidoyer ;</li><li>- Exercer une pression sur les décideurs ;</li></ul> |

L'exposé du formateur(trice) doit mettre l'accent sur l'importance de bien formuler les messages, de choisir les supports appropriés et des messagers crédibles dans une action de plaidoyer. La formulation des messages s'appuie sur les caractéristiques des auditoires, leur style de vie, leur psychologie, leurs craintes, leurs désirs. On peut utiliser à ce niveau, des arguments rationnels ou émotionnels, faisant appel à l'humour, ou à l'approbation sociale. La définition d'une stratégie de communication, impliquant un partenariat avec les médias, est absolument nécessaire; car, les médias ont une extraordinaire capacité d'influencer les décideurs et le public en général.

### ***Mobiliser les ressources***

Le formateur(trice) doit mentionner que le plaidoyer mobilise généralement trois (3) types de ressources :

- **les ressources politiques** : pour les OSC, elles reposent sur le degré d'acceptation des valeurs et principes au nom desquels elles s'expriment et se positionnent. Elles sont connectées aux ressources militantes, sur lesquelles repose la capacité des OSC à mener des actions collectives susceptibles d'avoir un impact sur les autorités publiques. A caractère spécifique,

les ressources militantes sont à la fois à l'origine de ressources matérielles (par le biais des cotisations des adhérents), de ressources de légitimité (l'importance de la base militante, la qualité des ressources humaines, l'image de l'organisation dans l'opinion publique confèrent une légitimité aux OSC) et de ressources politiques (multi appartenance de militants). En cela, des réseaux de solidarité, formels et informels peuvent être activés pour aboutir à des résultats. Il est donc envisageable que des personnalités, proches politiquement ou idéologiquement des décideurs, soient désignées pour représenter une association. Une longue interconnaissance fondée sur des échanges de services rendus ou logrolling peut également justifier la mobilisation de ces personnalités voire des individualités de moindre envergure;

- **les ressources d'expertise** : si le plaidoyer repose principalement sur des ressources politiques, les ressources d'expertise et les ressources matérielles ne jouent pas moins un rôle important. Les premières permettent aux OSC qui en disposent de fonder leurs doléances sur des bases plus légitimes et de présenter des propositions (par la production de données notamment chiffrées, conférant une apparence de scientificité et d'objec-

tivité) susceptibles d'être adoptées telles quelles (sous la forme de décrets ministériels ou d'amendements du parlement);

- **les ressources financières** : les ressources financières quant à elles facilitent d'une part l'établissement des liens d'interdépendance avec les coteries et les partis politiques, par le financement des campagnes électorales (cas des USA), en vue de la prise en compte, au niveau politique, des doléances et des positions d'un groupe d'intérêt, ou par la mise en valeur d'événements ou de manifestations (invitations à des séminaires, à des dîners, à des manifestations culturelles, sportives, etc.). Elles permettent d'autre part le recours à des acteurs spécialisés dans le lobbying (cabinets de conseil en lobbying, entreprises de relations publiques, cabinets d'avocats, etc.), de développer la médiatisation de certains événements, etc.

Le choix d'un mode d'action ne dépend pas seulement des ressources, lesquelles renvoient à la dimension interne, mais aussi des interactions avec les acteurs étatiques (dimension externe), relations structurant les stratégies collectives orientées notamment vers l'accumulation de ressources d'action publique.

### ***Suivre et évaluer le plaidoyer***

Le plaidoyer requiert, comme toute action, un plan de suivi et d'évaluation. Le suivi des activités contenues dans le plan d'action doit se faire de façon permanente ; il vise à tirer des enseignements et à réagir rapidement face à des situations imprévues.

Le suivi des activités peut être utilisé dans le cadre de l'évaluation de la stratégie du plaidoyer ; de ce point de vue, il permet non seulement de mesurer le progrès vers l'atteinte des buts et objectifs, mais aussi de prendre des décisions quant à la poursuite de l'action. Le plan de suivi doit définir les activités à suivre, la démarche, la fréquence et les personnes responsables.

L'évaluation permet d'apprécier le degré d'efficacité du plaidoyer dans la réalisation du changement visé. Elle peut être conduite par une personne externe indépendante. L'évaluation se base sur les indicateurs préalablement définis. L'intérêt de l'évaluation est d'apporter des éléments d'appréciation sur le changement provoqué par le plaidoyer ; elle permet de savoir s'il s'agit d'un changement réel ou d'un changement apparent. Elle permet de faire la part entre les résultats di-

rects et indirects du plaidoyer. Elle permet enfin de tirer des enseignements pour des actions futures.

### **Conclusion**

En conclusion à ce module, le formateur(trice) doit rappeler que le but du plaidoyer est de provoquer un changement dans les processus budgétaires locaux ; il doit préciser également que tout changement est généralement le résultat d'un rapport de forces entre ceux qui ont quelque chose à y gagner et ceux qui ont quelque chose à y perdre. Le changement suscite toujours des résistances de la part de ces derniers ; et l'ampleur de ces résistances dépend de l'importance des intérêts en jeu. C'est pourquoi, il est important, lorsqu'on planifie une action de plaidoyer, de procéder à une analyse des acteurs en présence ; dans le but de connaître leur positionnement éventuel par rapport au changement que le plaidoyer se propose d'introduire.

Enfin, il est important de rappeler que le plaidoyer, en tant qu'action visant un changement, est une affaire sérieuse; il requiert de la détermination, un engagement solide et des compétences dans le domaine où l'on cherche à apporter des changements. Le formateur(trice) peut

clôturer la session sur le plaidoyer en rappelant que :

- le plaidoyer sur les questions budgétaires s'inscrit dans le cadre de l'approche basée sur les droits et du contrôle citoyen de l'action publique;
- le plaidoyer n'est pas seulement une action de dénonciation et de revendication, il est aussi une action de proposition de solutions et d'alternatives crédibles;
- le plaidoyer s'adresse à ceux qui ont le pouvoir de décider, autrement dit les porteurs d'obligations en matière des droits humains;
- le plaidoyer requiert une bonne connaissance des problèmes, du contexte sociopolitique et culturel, et une capacité d'analyse des enjeux et des rapports de force;
- le plaidoyer n'est pas une action ponctuelle, il est un processus de long terme qui requiert une certaine persévérance;
- Le plaidoyer requiert des alliances, un large soutien populaire et des ressources financières, matérielles, intellectuelles, etc.

# Bibliographie

- Code général des collectivités territoriales, République du Niger, édition 2011;
- Genre et budgets, boîte à outils, Hazel Reeves et Charlie Sever, Bridge, Institute of Development Studies (IDS), juin 2006;
- Genre et budgets, Panorama, Helena Hofbauer Balmori, Bridge, Institute of Development Studies (IDS), juin 2006;
- Intégration de la dimension genre dans la planification et l'élaboration du budget, Ministère des finances et de la privatisation Maroc, 2006;
- L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique, Manuel, Conseil de l'Europe, 2009;
- Pratique de la budgétisation sensible au genre, un manuel de formation, UNFPA-UNIFEM, New York, 2006;
- Question(s) de plaidoyer : Aider les enfants à changer leur monde, un guide de Save the Children International sur le plaidoyer, Manuel du participant, 2012;
- Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, Nations Unies, New York et Genève, 2006.







