

Congrès AFSP 2009

Section thématique 15

Genre et Politiques publiques : de la découverte croisée au dialogue

Axe 1

Isabelle Cecchini et Catherine Fallon (Université de Liège – Belgique)

isabelle.cecchini@ulg.ac.be catherine.fallon@ulg.ac.be

Le genre dans l'évaluation des politiques publiques : opportunités et limites

Introduction

La notion de genre est apparue aux États-Unis à la fin des années 60 : elle se distingue de celle de sexe par son attention aux dimensions culturelles et sociales des concepts des catégories « masculin » et « féminin » qui sont à penser comme des catégories en relation. Cette lecture renvoie à une notion binaire qui articulerait deux mondes hiérarchisés, celui des hommes et celui des femmes. Chaque catégorie se définirait à travers son rapport à l'autre, dans un processus de construction sociale variable en fonction du contexte et de la période considérée. Au cœur de la notion de genre, on retrouve une attention particulière à la dimension de pouvoir constitutive des rapports sociaux fondés sur des différences perçues entre les sexes. La notion de genre a été tardivement utilisée en Belgique francophone et particulièrement dans le mainstream de la science politique. Car il est facilement admis que le genre peut être un objet de la science politique, mais au-delà de cette utilisation, il est plus ambitieux de proposer une analyse « genrée » des objets les plus classiques de la science politique (par exemple un budget ou un projet de loi) et de défendre l'idée que cette approche permet de porter un regard nouveau sur ceux-ci pour en tirer des analyses originales et politiquement intrigantes.

De nouveaux outils théoriques faisant référence au genre sont aujourd'hui disponibles. Les demandes croissantes en termes d'analyse et d'évaluation des politiques publiques ne peuvent se permettre d'ignorer ce savoir pluridisciplinaire accumulé dans plusieurs domaines de politiques, surtout au niveau des politiques sociales, de l'emploi et du travail, et de la participation politique. Tous les domaines d'action publique sont de façon directe ou indirecte affectés par des constructions socio-culturelles de genre. L'évaluation d'une politique publique a pour ambition d'apprécier le plus objectivement possible ses effets sur la société en mettant en évidence ses logiques de fonctionnement. Elle a généralement pour souci d'aider le commanditaire politique à expliciter ses objectifs, et à porter un jugement de valeur sur la politique évaluée (pertinence, efficacité, efficience, cohérence, ...). Contrairement aux processus de contrôle qui ont pour référence les normes internes du système analysé, l'évaluation se place d'un point de vue essentiellement externe pour appréhender les effets de l'action considérée et poser les jalons d'une analyse réflexive menée par les différents protagonistes sur le sens, les conditions, et les conséquences de leurs actions et décisions en les engageant dans un processus d'apprentissage.

La prise en compte des rapports sociaux de sexe contribue à mettre en évidence une réalité sociale en perpétuelle mutation. Elle demande une réflexion critique sur les paradigmes traditionnels, par exemple en dépassant une perspective d'analyse de politique en fonction des groupes cibles (hommes / femmes) pour intégrer les effets de l'action sur la structuration des inégalités entre hommes et femmes. Cette démarche doit travailler à mettre en évidence les processus de construction sociale de la représentation de la masculinité et de la féminité et l'impact de ces représentations sur la construction des politiques publiques. Les analyses de genre démontrent comment toute action publique est portée par des modes de catégorisation implicites, qui définissent à la fois le public et les moyens d'une politique, produisant son efficacité et sa légitimité. Parmi ces catégorisations, celle du genre est sans doute un des axes les plus

profonds, car le rapport entre les sexes forme un pilier de l'organisation sociale et la culture contraint, voire conditionne, l'identité homme / femme (Jenson et Lépinard, 2009). Chaque culture et société définit des caractéristiques et des rôles féminins et masculins associés aux différences biologiques mais aussi et surtout à leurs représentations. Ces constructions sociales évoluent dans le temps et sont progressivement perçues comme naturelles, véhiculant des images et des représentations stéréotypées de l'un et l'autre sexe, de ses compétences, de ses rôles et sphères d'activité (Cornet, 2007). Il s'agit de s'arracher d'une approche naturalisante de la dimension du genre entre les catégories d'espace privé / public en pensant la division sexuée du Public et du Privé comme principe structurant de toute société humaine.

Une démarche évaluative de qualité gagne à intégrer cette dimension pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques par une utilisation optimale des ressources publiques et la rencontre des besoins de chacun. Elle permet une meilleure mobilisation des compétences grâce à une pluralité des perspectives et contribue in fine à une meilleure gouvernance. L'expérience en Belgique (francophone) montre que les instruments analytiques et scientifiques sont aujourd'hui disponibles, bien que l'institutionnalisation de cette discipline au sein des sciences humaines soit encore limitée et que la capacité de généralisation dans les pratiques soit encore faible : pour reprendre les termes des spécialistes de l'innovation, les réseaux sont encore courts et émergents (Callon, 1999). Pourtant une profonde transformation de l'administration et de son cadre de travail est en cours, suite à l'intégration de nombreux textes européens dans la législation belge (exemple : directive 2006/54/CE du Parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail). Les autorités se trouvent engagées dans des dynamiques innovantes en terme de genre (politique menée conformément à la quatrième Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes ; féminisme d'état soutenu par des nouvelles institutions publiques d'égalité) et elles cherchent l'expertise leur permettant de développer les instruments nécessaires pour assurer l'inclusion de nouvelles perspectives dans leur action publique et adaptés aux contingences politiques nationales ou régionales.

Nous présentons les potentialités de deux instruments d'analyse des politiques publiques, le *gender mainstreaming* et le *gender budgeting* qui ont été utilisés en Belgique. Ces expériences ont montré l'importance d'intégrer des outils au sein des dispositifs et des instruments de réformes administratives existants pour optimiser les processus d'apprentissage. Il s'agit de mobiliser des dynamiques d'intéressement entre les différents acteurs (fonctionnaires, mandataires, partenaires sociaux, associations) engagés dans le régime politique considéré et de créer des outils pour améliorer l'appropriation et renforcer l'efficacité de cette démarche innovante au quotidien. Cette dynamique est indispensable pour créer les conditions de possibilité d'une intégration du genre dans les politiques publiques qui tiennent ses promesses en terme de qualité de l'action publique sans en ralentir la mise en œuvre.

1. Le gender budgeting et le gender mainstreaming : définition et objectifs

1.1. Gender mainstreaming :

Le *gender mainstreaming* ou « approche différenciée selon les sexes » a « pour objectif d'intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions (...) et de prendre en compte systématiquement dans les processus de décision (approche préventive), les différences entre les conditions, situations et besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires (gender perspective) » (Conseil de l'Europe, 1998), en vue d'identifier les décisions qui peuvent créer, renforcer ou atténuer, voire supprimer, les inégalités entre les sexes.

Les spécificités du *gender mainstreaming* résident dans le fait qu'il s'agit d'une approche transversale puisqu'elle vise à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des actions et des politiques publiques, mais aussi préventive. Sa mise en œuvre dans la fonction publique suppose que

tous les acteurs participant à l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des politiques publiques acquièrent un « réflexe genre » (gender perspective).

1.2. Gender budgeting

Le *gender budgeting* est l'analyse des dépenses publiques, des produits des impôts, des autres rentrées financières et des budgets sous l'angle des conséquences et des incidences qui en résulteront pour les filles et pour les femmes par rapport aux garçons et aux hommes. L'objectif de cette analyse est d'identifier dans les processus de décisions budgétaires, les décisions et choix qui s'avèrent défavorables à l'un ou l'autre sexe, le plus souvent parce que les spécificités socio-économiques des hommes et des femmes n'ont pas été prises en considération.

Il est généralement considéré que le budget public est un instrument politique neutre au niveau du genre. Or, il apparaît que, dans la pratique, les pouvoirs publics, la plupart du temps de façon inconsciente contribuent à renforcer les inégalités entre les femmes et les hommes au lieu de les réduire. Il en résulte qu'il n'y a pas d'intention directe de discriminer mais ne pas tenir compte des réalités socio-économiques des hommes et des femmes et donc, des impacts différenciés qu'auront les mesures sur l'un et l'autre sexe, entraînent *de facto* un renforcement des situations d'inégalité.

Cet outil s'inscrit dans le prolongement et la logique du *gender mainstreaming*. L'un sans l'autre n'a finalement aucun sens. Le *gender mainstreaming* doit intégrer la question de la distribution des ressources et des moyens financiers affectés à une politique. A l'inverse, on ne peut juger de la pertinence de la distribution des ressources qu'en regard d'une analyse fine de la position des femmes et des hommes, et donc des situations d'inégalités sur lesquelles il y a lieu d'agir. Il s'agit donc de débusquer en amont les choix qui vont générer des discriminations indirectes pour l'un ou l'autre sexe et de déconstruire les cadres de référence qui fondent les processus de décision.

Le *gender budgeting* s'inscrit dans un processus global d'évaluation des politiques publiques mais aussi dans un souci de transparence accrue des processus de décision et de leurs impacts. Il permet aussi de confronter les acteurs politiques à leurs engagements et responsabilités en regard d'une société plus égalitaire pour les femmes et les hommes. Il ne s'agit pas de revendiquer des budgets spécifiques pour les femmes ou l'accroissement des dépenses pour des programmes spécifiques, mais d'arriver à définir comment et pourquoi des politiques publiques doivent être réajustées en tenant compte de leurs impacts différenciés selon les sexes.

1.3 Finalités du gender mainstreaming et du gender budgeting

Le *gender budgeting* et le *gender mainstreaming* sont des méthodes d'analyse et d'évaluation des politiques publiques qui répondent à plusieurs objectifs.

Premièrement, un objectif d'égalité des femmes et des hommes. Il s'agit de réduire ou corriger les inégalités entre les sexes soit en agissant de manière préventive en s'interrogeant sur les effets d'une politique sur les inégalités existantes, soit de manière évaluative, en vue de corriger des inégalités constituées par le dispositif mis en œuvre et les éviter par la suite.

Deuxièmement, un objectif d'amélioration de la qualité des services rendus à la population. En effet, le *gender budgeting*, comme le *gender mainstreaming*, sont des outils de gestion qui doivent permettre une meilleure satisfaction des usagers et la rencontre de leurs besoins (amélioration de l'efficacité) en prenant en compte les réalités socio-économiques de l'un et l'autre sexe et leur évolution, mais aussi permettre une utilisation optimale des ressources (humaines, financières, etc.) disponibles et donc une meilleure efficacité. Dans cette perspective, l'intégration du genre devrait permettre (Cornet, Dieu, Tshiamalenge, 2006) :

- une meilleure utilisation des compétences spécifiques des hommes et des femmes, et donc une utilisation optimale des ressources disponibles ;

- une amélioration de la collaboration et de l'échange de compétences et connaissances ;
- une augmentation de la qualité de la prise de décision par une plus grande variété de perspectives et une analyse critique plus approfondie.

Troisièmement, ces deux outils contribuent à renforcer le recours aux principes de bonne gouvernance (transparence, qualité, légitimité) en améliorant la lisibilité et la compréhension des processus de décisions politiques et de leurs impacts.

Les principes de bonne gouvernance impliquent également une plus grande participation de la société civile (secteur associatif, associations de défense de l'égalité entre les sexes, etc.) dans la gestion étatique et donc dans les différents processus de décision. Le *gender budgeting* peut représenter une opportunité en ce sens. Mais le principe de réalité politique oblige de rappeler que les décisions politiques sont en fait la résultante de compromis, d'amendements et donc le résultat de l'intégration au sein d'un dispositif de sensibilités et d'intérêts différents voire divergents. Face à ce principe de réalité et aux dérives qu'il peut entraîner, on peut se demander dans quelle mesure le recours à des outils d'objectivation comme le *gender mainstreaming / budgeting* permet d'améliorer la qualité du processus décisionnel et de ses outputs.

2. Moments de l'analyse en terme de genre

L'analyse transversale en termes de *gender budgeting* ou de *gender mainstreaming* peut s'appliquer à différents moments du cycle de vie d'une politique publique.

2.1. Lors de l'élaboration d'une politique publique

L'analyse peut porter sur une proposition de loi, un décret ou une directive, un plan stratégique, un contrat d'administration ou de gestion. L'intégration du genre dans la formulation des politiques est importante car c'est à cette étape qu'il est possible de supprimer des discriminations directes et de lutter contre des discriminations systémiques qui sont nées du fait que les conditions de vie et les rôles attribués à l'un et l'autre sexe n'ont pas été pris en compte dans l'élaboration d'une politique.

Lors de cette analyse, il convient de déterminer les objectifs généraux d'une politique ainsi que ses objectifs particuliers qui seront définis en objectifs mesurables ; les activités à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs et enfin les moyens humains et financiers mobilisés pour la réalisation de certaines activités. En effet, les objectifs stratégiques et opérationnels d'une politique, les activités envisagées, les ressources mises à disposition, les coupures envisagées, les structures mises en place sont susceptibles soit de réduire des inégalités entre les femmes et les hommes, soit de les accentuer (Cornet, Dieu, Tshiamalenge, 2006).

Il est essentiel à ce stade de s'interroger sur l'impact que peuvent avoir les choix budgétaires réalisés sur l'égalité des femmes et des hommes (renforcement ou réduction des inégalités). En effet, certaines politiques sont mises en place sans analyse de la problématique de l'égalité alors qu'elles contribuent à accroître les inégalités existantes par les effets indirects de coupures ou réductions budgétaires.

D'autre part, si des politiques soient mises en place avec l'objectif de réduire voire faire disparaître une inégalité entre les femmes et les hommes, des moyens financiers doivent y être affectés.

Grâce à l'utilisation du *gender budgeting* et du *gender mainstreaming*, des budgets spécifiques peuvent ainsi être affectés soit à des actions correctrices, soit à des politiques de prévention, soit à des politiques incitatives.

2.2. Lors de la mise en œuvre d'une politique publique

Cette phase concerne la mise en œuvre des décisions politiques, des plans stratégiques, des contrats d'administration et de gestion. Il s'agit donc du moment où les décisions en terme d'orientation d'une

politique publique sont prises et où les objectifs stratégiques définis préalablement sont transformés en objectifs opérationnels.

Selon que les tableaux de bord reprenant les objectifs opérationnels sont plus ou moins détaillés, la mise en œuvre sera quelque peu différente. S'ils sont fortement détaillés et structurés, la mise en œuvre de la politique se bornera à les suivre et consistera à réaliser les différentes actions prévues mais de mettre en place des dispositifs de sensibilisation et de formation pour soutenir le personnel concerné dans la démarche. A l'inverse, si les tableaux de bord restent vagues quant à la manière d'opérationnaliser le dispositif, les chefs de projet ou responsables désignés auront un grand pouvoir d'initiative.

Les fonctionnaires et leurs partenaires sont amenés à ce niveau à produire des données qui doivent permettre d'assurer un suivi des actions menées. Une attention particulière doit être portée à la construction d'indicateurs qui permettent de mesurer les situations de départ, les progrès réalisés et le chemin restant à parcourir. Cette étape de développement statistique peut se révéler coûteuse en temps et en ressources et demander l'intéressement et l'enrôlement d'autres partenaires dans le projet. Car l'analyse d'impact suppose qu'on dispose des indicateurs et de données statistiques différenciées selon les sexes qui permettent d'identifier la situation et les écarts avant et après l'action menée mais aussi de données qualitatives qui permettent de donner sens aux chiffres, de cerner les cas particuliers souvent très riches pour affiner l'analyse. Cette condition représente une des limites d'application du *gender mainstreaming* et du *gender budgeting*.

2.3. Lors de l'évaluation d'une politique publique

« L'évaluation se définit comme la cueillette et l'analyse systématique de données sur le rendement d'une politique, d'un programme, d'une loi, d'un projet qui permettent de juger de sa pertinence, de ses progrès ou son succès, de son rapport coût-efficacité, ou d'éclairer des décisions sur la conception et la mise en œuvre de futurs programmes » (Condition féminine Canada, 2004).

Cette analyse, bien que difficile à réaliser, permet de rendre une politique plus efficace et plus efficiente, puisqu'elle a pour objectif d'évaluer l'impact d'une mesure sur les bénéficiaires. Il s'agit dans un premier temps d'identifier la répartition des hommes et des femmes dans les bénéficiaires, et comparer cette répartition avec la population de référence et les objectifs recherchés. Mais il faut dépasser la seule évaluation des effets directs d'une politique pour dévoiler les effets indirects positifs ou négatifs de cette politique sur les conditions de vie des hommes et des femmes, sur les situations d'inégalités entre les sexes, sur les stéréotypes sexués, sur le degré d'autonomie de l'un et l'autre sexe et enfin sur l'émancipation économique et politique des femmes et des hommes.

3. Outils pour l'intégration du genre dans les politiques publiques

Le point de départ de toute analyse de politiques publiques, que ce soit dans sa phase d'élaboration (proposition de loi ou autre), de suivi (tableau de bord) ou d'évaluation (analyse d'impact), est la mise en place, dès le départ, d'indicateurs qui vont permettre de poser un diagnostic différencié selon les sexes et d'évaluer en cours de processus et a posteriori, l'impact de cette politique sur les inégalités entre hommes et femmes. La question de départ est assez simple : à qui profite la distribution des ressources proposées et qui risque d'être pénalisé ? Les choix budgétaires vont-ils renforcer les inégalités ou au contraire, les réduire ?

Pour répondre à cette question, on a la possibilité d'utiliser différents cadres d'analyse et de multiples outils. Ces outils peuvent être globaux et centrés sur l'évaluation globale des politiques publiques tels que le cadre logique (*Logical Framework*), largement utilisé dans la plupart des instances internationales. Cet outil décompose le processus de décision en objectifs stratégiques, objectifs spécifiques ou opérationnels, activités, inputs ou ressources. D'autres outils plus spécifiques à une analyse genrée des politiques prennent la forme d'une liste de questions qui devrait guider la recherche et l'analyse des informations. Il

reste, enfin, des instruments ou outils spécifiques au *gender budgeting* tels que les indicateurs proposés par l'Unifem, et le "Functionnal Framework" de Diane Elson qui inclut la dimension "genre" dans le cadre logique.

Malheureusement, aucun de ces instruments méthodologiques ne peut à lui seul, produire une analyse qui aurait du sens, du moins si on admet le principe que la décision budgétaire est le fruit de la rencontre d'acteurs ayant des rationalités multiples et variées et des intérêts parfois divergents.

3.1. Le *Logical Framework* et le *Functional Performance Framework*

L'outil de base est le *Logical Framework* ou cadre logique utilisé dans la "gestion de projet" (*Project Cycle Management*) et dans les méthodologies d'élaboration, de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Cet instrument vise à déterminer :

- a priori (analyse ex-ante):
 - les objectifs généraux d'une politique (exemple : lutte contre le chômage) ;
 - les objectifs particuliers de cette politique (exemple : lutte contre le chômage de longue durée, contre le chômage des jeunes ou des plus de 65 ans) qui seront définis en objectifs mesurables (exemple : 60% de taux d'activité pour les plus de 65 ans en 2005);
 - les activités à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs (exemple : politiques de formation);
 - les moyens humains et financiers mobilisés pour la réalisation de certaines activités (*inputs*).
- a posteriori (analyse ex-post) :
 - les résultats (actions effectivement réalisées);
 - les impacts (effets des actions menées par rapport aux objectifs poursuivis).

A partir de ce cadre logique, Diane Elson a développé le *Functional Performance Framework* qui introduit la prise en compte du genre dans les différentes composantes d'un programme (objectif principal, objectifs spécifiques, activités, inputs). Ce cadre d'analyse devrait permettre d'identifier plus clairement où se situe(nt) le(s) problème(s). Il est, par exemple, possible qu'un programme soit sensible au genre dans ses objectifs, mais que le problème se situe au niveau des activités. Au lieu d'abandonner le programme entier ou de le restructurer, on pourrait alors suggérer des changements qui se limitent aux activités. On peut, par exemple, changer la façon dont on organise les activités ou formuler des activités supplémentaires. D'autre part, il est également possible qu'on doive conclure que les objectifs spécifiques définis par le programme ne sont pas capables de réaliser l'objectif principal d'égalité entre les hommes et les femmes. Dans ce cas, on doit formuler des objectifs spécifiques différenciés selon les sexes.

Cette analyse suppose de réaliser une analyse de contenu des politiques publiques (objectifs annoncés), de disposer de données statistiques différenciées selon les sexes mais aussi d'analyses sociologiques puisqu'il s'agit de voir si les hommes et les femmes vivent, en regard de la politique choisie, une situation d'inégalité, et, si oui, les facteurs qui peuvent l'expliquer.

3.2. Les instruments spécifiques au *gender budgeting* de l'Unifem

L'Unifem (United Nations Development Fund for Women) propose sept outils pour mener une analyse en terme de *gender budgeting*. Ils recourent, en partie, les niveaux d'analyse identifiés dans le cadre logique. Certains sont plutôt orientés vers les politiques macro-économiques, d'autres vers l'analyse qualitative et quantitative des moyens affectés à des politiques spécifiques.

3.2.1. Analyse globale et qualitative d'une politique selon le sexe (*Gender-aware Policy Appraisal*) pour dégager si celle-ci est susceptible de réduire ou augmenter les inégalités entre les sexes (exemple : analyse de certaines données relatives à la politique belge en matière de coopération au développement et analyse de la politique en matière de prêts accordés pour soutenir l'entrepreneuriat). Cette analyse ne nécessite pas de disposer de données quantitatives spécifiques mais plutôt d'une connaissance de la problématique. Elle se base généralement sur l'analyse des documents publics présentant ces politiques et des déclarations d'intention.

3.2.2. Analyse de l'impact différencié selon le sexe des dépenses publiques (*Gender-disaggregated Public Expenditure Incidence Analysis*) par un calcul du coût unitaire du service et multiplication par le nombre de bénéficiaires de chacun des groupes (hommes/femmes) (exemple : répartition sexuée des ressources distribuées dans le cadre de prêts accordés pour soutenir l'entrepreneuriat).

3.2.3. Analyse différenciée selon le sexe de l'évaluation des bénéficiaires des services publics (*Gender-disaggregated Beneficiary Assessment*) : cette recherche participative réalise des focus group avec des bénéficiaires, hommes et femmes, pour voir à priori comment l'un et l'autre définissent leurs besoins et, a posteriori, comment ces bénéficiaires (hommes et femmes) évaluent les services proposés en regard de leurs besoins et priorités (exemple : évaluation comparative de la satisfaction des pères et des mères en regard des services de garde scolaire).

3.2.4. Analyse différenciée selon le sexe de l'impact de la taxation des ressources sur les choix des ménages en matière de gestion du temps (*Gender-disaggregated Analysis of the Impact of the Budget on Time Use*) qui évalue le lien entre les systèmes de taxation et les choix de vie des membres du ménage, en utilisant des enquêtes sur l'utilisation du temps des ménages (budget-temps) (exemple : analyse de l'impact d'un système de calcul des revenus cumulés entre époux sur le choix des femmes de travailler ou rester femmes au foyer).

3.2.5. Analyse selon le sexe des politiques économiques à moyen terme (*Gender-aware Medium Term Macroeconomic Policy Framework*) et des politiques monétaires conçues pour favoriser la globalisation et réduire la pauvreté (exemple : analyse comparative selon les sexes d'une politique globale de pré-pension).

3.2.6. Analyse selon le sexe de l'impact des recettes (*Gender-disaggregated Revenue Incidence Analysis*) qui évalue la quantité relative d'impôts indirects et directs et/ou de cotisations payés par les femmes et les hommes. Cette analyse a été notamment réalisée en Belgique par un groupe d'experts au sein du Service Public Fédéral des Finances et au Québec, par le Ministère des Finances, dans le cadre d'un projet plus global de *gender mainstreaming* et/ou ADS (analyse différenciée selon les sexes).

3.2.7. Analyse de contenu selon les sexes des notes de politique budgétaire générales (*Gender-aware Budget Statement*) qui prend en compte l'égalité entre hommes et femmes dans les notes de politiques budgétaires, dans les justificatifs des budgets et dans les comptes. Le Jaune Budgétaire, réalisé en France, se rapproche le plus de cet instrument.

3.3. Les outils d'évaluation de l'impact du genre/Gender Impact Assessment

Plusieurs outils ont été développés en lien avec la mise en place du *gender mainstreaming*. Il existe ainsi une multiplicité de grilles d'analyse pour évaluer globalement une politique, ou plus spécifiquement des activités ou programmes, sous l'angle du genre. On les regroupe généralement sous le nom de *gender impact assessment*.

3.4. Grille d'entretien pour un premier bilan des analyses à réaliser

Ce questionnaire réalisé par le centre de recherche EGID (HEC-Ulg) traduit de manière concrète les différents instruments méthodologiques du *gender budgeting*. Ainsi, il aide à déterminer les informations nécessaires mais aussi disponibles à une analyse de genre des budgets publics.

1. L'organisme pour lequel vous travaillez a-t-il déjà réalisé des analyses différenciées selon les sexes de certaines lignes budgétaires qui pourraient s'apparenter au *gender-budgeting* ? Si oui, quand, comment, quels sont les indicateurs et les principaux résultats qui en découlent ?
2. Quelles sont les statistiques disponibles dans le domaine de compétence de l'organisme concerné ? Ces statistiques sont-elles différenciées selon les sexes ? Que nous apprennent-elles ?

3. Quels montants ont été spécifiquement affectés à des actions en faveur de l'égalité des chances (hommes / femmes), avec si possible un effet rétrospectif (5 ans) ?/ Que pourrait-on mettre en place pour systématiser ce découpage spécifique du budget pour les années ultérieures ?
4. Dispose-t-on de données différenciées selon les sexes sur les publics cibles de telle ou telle ligne budgétaire (subsidation, études, etc.) ? Ces données ont-elles été traitées avec la variable sexe comme variable indépendante ? Que nous apprend cette analyse ?
5. Que peut-on dire des grandes orientations budgétaires et pistes d'action de l'organisme en terme d'impacts différenciés selon les sexes : mesures très favorables à l'un ou l'autre sexe ou très défavorables? Mesures qui réduisent ou augmentent les inégalités entre les sexes (travail à réaliser par exemple à partir des campagnes et communiqués de presse) ?
6. Y a-t-il une politique de taxation ou de paiement des services offerts qui pourrait s'avérer discriminante selon les sexes ?
7. Comment introduire une préoccupation différenciée selon les sexes dans les différentes phases du cycle budgétaire (de l'élaboration au contrôle) ? Quels acteurs devraient être sensibilisés ? Quels intérêts peuvent être mis en avant ?
8. Quels outils et indicateurs mettre en place pour pouvoir produire à terme des données qui pourront être traitées de manière longitudinale ?

3.6. Cadre logique d'EGID

Budlender (Budlender, 2001) a dressé une liste de questions qui doivent être considérée comme un guide qui permet de décrire un projet de *gender budgeting*. A partir de cette grille et du travail réalisé pour le rapport *gender budgeting* (Cornet, Cecchini, Holvoet, 2002), nous avons établi des consignes pour intégrer le genre dans chacune des rubriques du cadre logique (Cornet, Dieu, Tshiamalenge, 2006).

| | Tâches | Consignes pour intégrer le genre dans la rédaction d'un projet de loi, d'un plan stratégique, d'un contrat d'administration ou de gestion |
|------------------------------|---|---|
| Objectif principal | Nommer l'objectif principal de la politique | <ul style="list-style-type: none"> • Affirmer l'importance du principe d'égalité dans les objectifs généraux • Inclure dans la problématique les données qui plaident en faveur d'une attention particulière au genre : spécificités, inégalités, hiérarchisation, stéréotypes • Si nécessaire, formuler un objectif général sexué en regard de cette problématique |
| Objectifs spécifiques | Nommer les objectifs spécifiques (public-cible, domaines d'activités, territoire géographique) | <ul style="list-style-type: none"> • Formuler des objectifs spécifiques qui peuvent se décliner comme : <ul style="list-style-type: none"> • La rencontre des spécificités du public féminin ou masculin • La réduction d'inégalités constatées • La lutte contre des mécanismes de hiérarchisation • La lutte contre des stéréotypes sexués |
| Activités | Lister l'ensemble des activités et les partenaires de l'activité | <ul style="list-style-type: none"> • Réfléchir à la proportion d'hommes et de femmes dans les bénéficiaires potentiels des activités • Penser aux obstacles et contraintes qui peuvent peser sur la participation de l'un et l'autre sexe aux activités (contraintes professionnelles, culturelles, vie privée, familiale et parentale) • Informer et former les partenaires pressentis à l'importance du genre et à la nécessité d'inclure des objectifs d'égalité dans leurs actions |
| Inputs | Moyens financiers Ressources humaines Infrastructures mises à disposition | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluation de la répartition des ressources en regard du sexe des bénéficiaires • Dégager des moyens financiers et humains pour pouvoir mener une politique d'égalité (cf objectifs spécifiques) |
| Processus | Déterminer les organes et processus décisionnels Fixer les modalités de suivi et le contenu des tableaux de bord | <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une répartition équilibrée des hommes et des femmes dans les organes de décision • S'assurer que le processus de décision permettra une représentation équilibrée des deux sexes • Fixer l'obligation de faire un suivi en regard des objectifs spécifiques relatifs à l'égalité • Prévoir l'obligation de produire des données sexuées de qualité permettant de faire un réel suivi des progrès réalisés |
| Impacts | Anticiper les impacts | <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les impacts spécifiques sur les femmes et les hommes / sur les |

4. Facteurs de succès

L'implémentation du *gender mainstreaming* et du *gender budgeting* au sein d'une administration renforce plusieurs principes du New Public Management car elle vise une meilleure qualité de l'action sans en ralentir la mise en œuvre ni encombrer les instances administratives. Elle est favorisée par différents facteurs.

1. L'engagement fort de la part du haut management : il faut que l'objectif d'égalité des femmes et des hommes soit porté par les acteurs politiques et notamment par les gestionnaires, et que cela se traduise par des engagements et des actes qui symbolisent l'importance accordée à cet objectif. Cela se traduit concrètement aussi par des choix posés par la hiérarchie pour rendre légitime le temps passé sur ces questions.
2. La mise en place de séances de sensibilisation, informations et formations sur l'importance d'intégrer le genre dans les politiques publiques et destinées non seulement à la ligne hiérarchique mais aussi à l'ensemble du personnel et des partenaires.
3. La mise à disposition de statistiques et d'informations différenciées selon le sexe, afin de comprendre l'effet de genre donc les situations d'inégalités et l'impact des politiques publiques sur celles-ci. Il convient de disposer aussi de données qualitatives, d'analyses et d'interprétation de ces statistiques comme révélateurs d'égalité ou d'inégalité entre les sexes.
4. Des outils et des ressources pour travailler dans une perspective de genre, qui restent assez simples, réalistes et souples pour être utilisables pas les acteurs de terrain.
5. Une structure et culture organisationnelle qui évite de reproduire les stéréotypes sexués pour être à même de mener une démarche de genre externe. Pour assurer une telle cohérence, le management se doit donc de veiller à ce que l'organisation du travail et la culture organisationnelle n'entrent pas en contradiction avec l'égalité des femmes et des hommes. Il convient d'être attentif à la sous-représentativité des femmes dans les postes de pouvoir et de responsabilité (ségrégation verticale ou plafond de verre) car elle risque d'influencer les pratiques de l'administration.
6. Il est recommandé d'intégrer la prise en compte du genre dans les politiques de gestion des ressources humaines et de mettre en place des incitatifs via des récompenses et la reconnaissance du travail réalisé. L'implication, la valorisation du travail réalisé et la reconnaissance apparaissent aussi comme une des clés du succès. Pour améliorer l'appropriation et l'amélioration du travail, il importe d'encourager la formation de réseaux d'expertises et de compétences.

5. Freins

L'analyse des freins permet de réfléchir sur les chances d'adoption et, mieux encore, d'intégration du *gender mainstreaming* et du *gender budgeting* dans les politiques publiques. Les freins sont multiples mais pas insurmontables.

1. L'adhésion frileuse des interlocuteurs à l'objectif d'égalité des femmes et des hommes, qui est souvent perçu comme un objectif secondaire.
2. Le manque de prise de conscience de l'intérêt de raisonner en terme de genre si les évaluateurs ne sont pas convaincus du fait qu'une politique publique qui ne prend pas en compte ses effets différenciés potentiels sur les femmes et les hommes est susceptible de renforcer des inégalités existantes alors que la

prise en compte *a priori* de ces réalités pourrait les réduire. D'aucuns peuvent aussi émettre un doute quant aux liens établis entre prise en compte de la diversité des publics-cibles et efficacité et efficacité des politiques publiques.

3. La non-disponibilité des données statistiques qualitatives et quantitatives nécessaires ou, si elles existent, leur fragmentation ou un accès difficile, ce rend une analyse de genre complexe.

4. Le jargon utilisé par les spécialistes de l'approche intégrée selon les sexes et le manque de lisibilité des méthodologies proposées constitue aussi un frein non négligeable. Un énorme travail de vulgarisation est à réaliser avec une intégration des méthodologies dans les contextes organisationnels auxquels elles sont destinées.

5. Le décalage entre les méthodologies proposées et les règles de fonctionnement des structures, car un tel projet peut se heurter aux structures de la fonction publique c'est-à-dire à son fonctionnement administratif et politique si les compétences et donc les données, mais aussi le pouvoir de décision sont éclatés dans plusieurs services et départements. Le cloisonnement des structures ne facilite pas l'échange et la coordination.

La prise en compte du genre ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation (Angeloff et Laufer, 2007). L'expérience belge a montré que face à une dynamique nouvelle d'évaluation basée sur les résultats et les objectifs stratégiques, la plupart des fonctionnaires rencontrés sont évalués sur le respect des procédures administratives. Face à ceci, deux scénarii sont possibles si on veut intégrer une analyse par le genre : soit l'inscription de ce nouvel outil dans un processus plus large de réforme administrative, avec une révision des règles d'évaluation du personnel et des modes de fonctionnement de l'organisation pour permettre un recentrage sur les résultats ; soit un travail de conception d'outils fortement routinisés qui vont permettre une évaluation genrée intégrée dans des procédures stabilisées. Cette seconde solution présente deux faiblesses : elle ne permet pas la flexibilité que l'introduction d'un nouveau processus d'analyse par le genre demande dans une logique d'innovation administrative et elle présente le risque d'une nouvelle procédure qui alourdit et ralentit la procédure alors que la finalité de l'application du *gender mainstreaming* et du *gender budgeting* est justement d'augmenter la qualité de l'action publique sans en ralentir la mise en œuvre par l'instauration de processus lourds.

Conclusions

L'approche prônée par le *gender budgeting* et le *gender mainstreaming* doit être différenciée d'une approche relative à des revendications exclusivement féminines ou féministes. En effet, il ne s'agit nullement de vouloir mettre à l'ordre du jour des débats sur la discrimination entre hommes et femmes mais d'acquiescer un raisonnement qui prenne en compte la variable genre. En même temps, il est nécessaire de rappeler à chaque étape de l'analyse les objectifs de l'approche et donc de développer un discours imprégné d'un agenda féministe. En effet, l'expérience montre que pour arriver à développer un « réflexe genre » au sein des processus d'analyse et d'évaluation des politiques publiques, il paraît essentiel de rappeler la pertinence et l'importance de l'objectif d'égalité entre les sexes ainsi que la nécessité d'un processus d'élaboration des politiques qui le prennent en compte.

S'il est indispensable de documenter les inégalités qui subsistent entre les femmes et les hommes, il importe de faire comprendre que ces inégalités ne peuvent se réduire à une sous-représentation statistique. Ce qui est en jeu ce sont des rapports de pouvoir et de hiérarchie qui entraînent notamment des situations de précarité, de dévalorisation et d'exclusion... éventuellement cumulés à d'autres facteurs discriminants. Une politique efficace doit d'une part mobiliser des mesures correctrices pour corriger des inégalités passées, et d'autre part mobiliser une stratégie « genrée » préventive pour les éviter. Ceci constitue le sens premier de l'approche intégrée selon les sexes (*gender mainstreaming*).

Dans le cadre de l'inscription de l'administration publique dans la logique du New Public Management, il convient de concevoir une articulation sérieuse de l'objectif d'égalité aux réalités organisationnelles. Cela signifie concrètement :

- une réelle prise en compte de cette dimension dans la formulation des stratégies donc des politiques publiques, et concrètement, dans les projets de loi ;
- une réflexion de fond sur les structures organisationnelles qui peuvent agir comme freins ou leviers à cette politique ;
- une intégration de cet objectif dans les grands projets de modernisation de la fonction publique : GAR (gestion axée sur les résultats), comptabilité analytique et réforme du cycle budgétaire, évaluation qualité des services publics ; ainsi qu'un ajustement adéquat des politiques de gestion des ressources humaines
- un ajustement des moyens techniques et technologiques qui permettent notamment de disposer rapidement et efficacement de données différenciées selon les sexes et d'analyse des inégalités existantes.

Ces modifications sont nécessaires pour que le processus de décision et d'évaluation des politiques publiques, intègre une approche genrée tout en gagnant en efficacité, efficience et transparence et non en lourdeur procédurale et administrative.

Bibliographie

ANGELOFF Tania, LAUFER Jacqueline, 2007, Genre et organisations, *Travail, genre et sociétés*, 2007/1 - N° 17, p. 21-25

BUDLENDER Debbie, A global assessment of gender responsive budget initiatives, en ligne, 2001 (<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/gender/budlender.pdf>)

BUDLENDER Diane, SHARP Rhonda. et ALLEN Kerri. (1998). How to do a gender-sensitive budget analysis : contemporary research and practice. London, Commonwealth Secretariat.

CALLON M., 1999, «Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : le cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques», in MICHEL CALLON., PATRICK COHENDET ET ALII. (ed.), Réseau et coordination, Paris, Economica, p.13-63

CAGATAY Nilufer, ELSON Diane et GROWN Caren. (1995). Special issue : Gender, Adjustment and Macroeconomics, *World Development*, volume 2, n° 11.

CONSEIL DE L'EUROPE (1998), Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité (EG-S-MS), L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques, Service Egalité entre les Femmes et les Hommes, Direction des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, EG-S-MS (98) 2, Strasbourg, mai.

CORNET Annie, Anne-Marie DIEU, TSHIAMALENGE Véronique, Manuel « Le mainstreaming de genre (ou approche intégrée ou différenciée selon les sexes) dans la fonction publique fédérale », Réalisé pour l'Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes, Bruxelles, 2006.

CORNET Annie, CECCHINI Isabelle et HOLVOET Nathalie, Projet "*gender budgeting*" (dans le cadre du projet global *gender mainstreaming*): étude de faisabilité pour le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction Egalité des Chances, Mai 2003.

CORNET Annie, CECCHINI Isabelle et HOLVOET Nathalie, Projet "*gender budgeting*" (dans le cadre du projet global *gender mainstreaming*): étude de faisabilité pour le Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, Direction Egalité des Chances, Décembre 2002.

CORNET Annie, « Le mainstreaming de genre (ou approche intégrée ou différenciée selon les sexes) » : logiques d'action et facteurs de succès, Conseil de l'Europe, septembre 2007, 7th Informal Network on Gender Mainstreaming

ELSON Diane (2002), Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples, pp. 15-29 in UNIFEM, Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York, UNIFEM.

ELSON Diane (2002), Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples, pp. 15-30 in UNIFEM, Gender Budget Initiatives. Strategies, concepts and experiences. Papers from a High Level International Conference "Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting". New York, UNIFEM.

ELSON Diane (1999), Gender Budget Initiative : Background Papers. London, Commonwealth Secretariat.

ELSON Diane (1995), Gender Equality, Bilateral Program Assistance and Structural Adjustment: Policy and Procedures, World Development. Oxford, Pergamon Press, pp. 1987-1994.

ELSON Diane (1989), The impact of SAP on Women: Concepts and Issues, in ONIMODE B. (eds), The IMF, The World Bank and the African Debt. London, Zed Books.

HOLVOET Nathalie (2002), Rapport betreffende de vormingscyclus "*gender budgeting*"/Rapport concernant le cycle de formation, Antwerpen, IOB, 137 p.

HOLVOET Nathalie et RENARD Robrecht (2002), "Breaking with the Past? Belgian Development Co-operation at the Turn of the Century", IDPM Discussion Paper, N°8. Antwerpen, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid-en beheer.

HOLVOET Nathalie (1999), Intrahousehold resource allocation: impact of credit and women's groups. A case-study for rural South India, ongepubliceerde doctoraatsthesis. Antwerpen, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid-en beheer.

JENSON J et LEPINARD E : Penser le genre en science politique. Vers une typologie des usages du concept. Revue française de science politique, 2009, 59 (2), 183-202.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, Direction de l'égalité des chances (2003). Rapport final d'évaluation de la cellule "*gender mainstreaming*" mise en place au sein du gouvernement fédéral - Réalisation des objectifs stratégiques dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre de la plate-forme d'action de la conférence mondiale des femmes de Pékin. Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, Direction de l'égalité des chances.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, Direction de l'égalité des chances (2000). Les mesures fédérales de réduction des charges sociales sous l'angle de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Bruxelles, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, Direction de l'égalité des chances.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, Direction de l'égalité des chances (1998). Indicateurs et objectifs chiffrés : instrument pour une représentation proportionnelle des hommes et des femmes dans les ministères fédéraux, Rapport de synthèse et annexe au rapport, Etude réalisée par la KUL/ Instituut voor de Overheid, Annie Hondeghem et Sarah Nelen.

OCDE, Development Assistance Committee (DAC) (1998), DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation. Paris, OECD/DAC, 37 p.

SECRETARIAT À LA CONDITION FÉMININE, CANADA (1999). Analyse du projet pilote du ministère des Finances "L'Analyse différenciée selon les sexes : le régime fiscal du Québec". Québec, Gouvernement du Québec, 13 p.

SECRETARIAT DE LA CONDITION FEMININE CANADA, (2000). Rapport synthèse du programme d'action 1997-2000 pour toutes les Québécoises, Gouvernement du Québec.

SECRETARIAT DE CONDITION FEMININE CANADA (2004), mesures de rendement de l'application de l'ADS, Québec.