



# UNION INTERPARLEMENTAIRE

CHEMIN DU POMMIER 5  
1218 LE GRAND-SACONNEX / GENEVE (SUISSE)

TELEPHONE (41.22) 919 41 50 - TELECOPIE (41.22) 919 41 60 - E-MAIL [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)

## COMPTE RENDU

du

**Séminaire régional à l'intention des parlements d'Amérique latine  
sur le thème "Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité  
entre hommes et femmes"  
(San Salvador, 17-21 septembre 2005)**

Le Séminaire sur le thème « Le parlement et le processus budgétaire notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes » a eu lieu dans la ville de San Salvador (El Salvador) du 19 au 21 septembre 2005. Il a été organisé par l'Assemblée législative du Salvador, en coordination avec l'Union interparlementaire (UIP) et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM).

Y ont participé des membres des Parlements de Bolivie, d'Equateur, du Guatemala, du Honduras, du Mexique, du Paraguay, du Salvador et de l'Uruguay.

Le séminaire a été inauguré par le Président de l'Assemblée législative du Salvador, M. *Ciro Cruz Zepeda Peña*, en présence du Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. *Anders B. Johnsson*; de la responsable de l'UNIFEM pour l'Amérique latine et les Caraïbes, M<sup>me</sup> *Marijke Velzeboer-Salcedo*; de la Présidente du Groupe des pays Latino-américains et des Caraïbes de l'UIP (GRULAC), la députée *Zury Ríos-Montt*, et du député *Rafael Machuca Zelaya* du Salvador.

Parmi les contributeurs présents, il convient de citer :

- La députée *Ileana Argentina Rogel* (El Salvador)
- Le député *Julio Gamero Quintanilla* (El Salvador).
- La députée *Myriam Garces* (Equateur)
- M<sup>me</sup> *Lucia Pérez Frago*, Equité entre hommes et femmes : citoyenneté, travail et famille (Mexique),
- M<sup>me</sup> *Helena Hofbauer*, FUNDAR (Mexique),
- M<sup>me</sup> *María Teresa Flores*, Bureau de l'auditeur général (Argentine),
- M<sup>me</sup> *Mirna Montenegro*, Organisme en faveur de la santé et du développement des femmes, Guatemala,
- M. *Solana*, ex-sénateur et ex-ministre mexicain
- M. *John K. Johnson*, de l'Institut de la Banque mondiale.

Le Président de l'Assemblée législative du Salvador, M. *Ciro Cruz Zepeda Peña*, a été élu président du séminaire. De même, M<sup>me</sup> *Ileana Argentina Rogel*, députée salvadorienne, M<sup>me</sup> *Margarita Percovich*, sénatrice uruguayenne et le député salvadorien *Julio Gamero Quintanilla* ont été élus rapporteurs du Séminaire.

Le présent rapport fait ressortir les points principaux évoqués dans les différentes contributions et lors des débats qui ont eu lieu pendant la durée du séminaire.

\*\*\*\*\*

## Concepts et définitions

- ❖ **Le budget** est le principal outil de politique économique et sociale du gouvernement. Il définit, en termes numériques, l'orientation de la politique nationale ; il constitue le meilleur indicateur des objectifs réels que poursuit le gouvernement et un levier majeur de la croissance et de l'équité entre hommes et femmes, de même qu'un instrument d'évaluation de l'action du gouvernement.
- ❖ **Les budgets ne sont pas neutres** ; ils ont un impact différent sur les hommes et les femmes.
- ❖ **Un budget élaboré dans une perspective d'équité entre hommes et femmes** consiste en des politiques de recettes et de dépenses publiques conçues en tenant compte de l'ensemble d'idées, opinions et jugements culturels sur la signification de la qualité d'homme ou de femme. Il reconnaît les différents besoins, privilèges, droits et obligations qu'ont les femmes et les hommes dans la société et leur contribution différente à la production de biens et de services, ainsi que le travail à accomplir pour mobiliser et distribuer les ressources.
- ❖ **Genre et sexe ne sont pas synonymes** : le **sexe** concerne les différences biologiques entre hommes et femmes tandis que le **genre** a trait aux différences tissées par la société et attribuées aux hommes et aux femmes.

## Le rôle du parlement dans le processus budgétaire

Le processus budgétaire se décompose en plusieurs phases : élaboration, approbation, exécution, suivi et évaluation du budget. Ces phases s'étendent sur deux exercices, celui de l'année précédente et celui de l'année en cours.

Au niveau mondial, les parlements ont trois fonctions principales : représentation, législation et contrôle.

Les parlements **représentent** la diversité des groupes et individus d'une même société. En tant qu'institution suprême en matière de législation, ils sont responsables de l'**élaboration des règles** régissant une société. Ils sont également chargés de **surveiller** les dépenses et l'exercice du pouvoir exécutif. La surveillance est la fonction "vérification et maintien de l'équilibre" ("check and balance" NdT : en anglais dans le texte) du pouvoir législatif, permettant à ce dernier de s'assurer que les programmes sont menés à bien efficacement, dans le respect de la loi et conformément aux fins pour lesquelles ils ont été prévus.

Le rôle des parlements dans le processus budgétaire peut varier. On distingue, néanmoins, trois types de législatures :

1. Celles qui *contribuent à l'élaboration du budget* : elles peuvent modifier, rejeter et remplacer le budget de l'exécutif par le leur.
2. Celles qui *exercent une influence sur le budget* : elles sont uniquement habilitées à modifier des postes ou rubriques et ne peuvent changer les plafonds ni rejeter le budget original de l'exécutif.
3. Celles qui *n'ont aucun impact sur le budget* : elles ne sont pas autorisées à le modifier

En général, le rôle des parlements dans le processus budgétaire correspond à leurs trois fonctions de base.

### A) *Fonction de représentation* :

La législature examine et inclut des critères et intérêts spécifiques dans le budget de l'exécutif – des intérêts régionaux et ceux de certains groupes en particulier. Les plans et programmes du gouvernement central – établis par des experts de la capitale – peuvent parfois être modifiés pour être plus efficaces dans certaines régions spécifiques du pays. Le parlementaire peut être le vecteur de cette information. Faisant office de "terminaux du système nerveux de l'organisation politique", les parlements peuvent recevoir et traiter l'information nécessaire pour adapter le budget national.

Dans certains systèmes, le parlement reçoit ce type d'information lors des audiences publiques sur le budget.

*B) Approbation du budget :*

Le parlement exerce la fonction législative. En modifiant et en approuvant le budget, il exprime de manière pratique et symbolique le consentement de la nation sur le programme et le budget du gouvernement.

*C) Contrôle :*

La législature est tenue de contrôler l'exécution du budget pour s'assurer que les programmes sont mis en œuvre efficacement, dans le respect de la loi et conformément aux objectifs fixés par elle.

Dans l'exercice de ses fonctions liées au processus budgétaire, le parlement doit également tenir compte de l'impact du contexte international sur la réalité nationale. Le contexte économique mondial, caractérisé par la mondialisation et le développement d'un marché flexible et ouvert, doit être pris en considération par le parlement dans son analyse du budget et le contrôle de son exécution. Ainsi, s'agissant de la dette qui obère les économies nationales, il est important d'en mesurer l'ampleur et de s'assurer de l'affectation des ressources correspondantes ; autrement dit, il convient de se demander si elles ont été employées à des programmes utiles et ayant eu un fort impact ou si elles ont simplement servi à endetter les générations futures.

## **Défis**

Le parlement est confronté, dans l'exercice de ses fonctions, à de nombreux défis.

Ainsi, les compétences budgétaires officielles du parlement, dans la relation de ce dernier avec le pouvoir exécutif, peuvent être soumises à des restrictions. Dans de nombreux systèmes (en particulier les systèmes parlementaires) le rejet du projet de budget proposé par le pouvoir exécutif peut avoir des conséquences graves, amenant les parlements à ne plus exercer leur fonction de lecture critique du budget. Le parlement peut aussi voir son « espace politique » quelque peu amputé. Il a beau être investi de pouvoirs officiels considérables dans le processus budgétaire, sa capacité à les exercer peut être limitée par un pouvoir exécutif fort ou par des partis politiques qui adoptent des décisions budgétaires en marge du pouvoir législatif.

La décentralisation des ressources peut également constituer un défi pour le parlement national dont le champ d'action est limité du fait du transfert des décisions aux autorités locales.

La présentation du budget est toujours complexe et la tâche des parlementaires d'autant plus difficile. Le budget devrait, au contraire, être un document rédigé dans un style clair et à la lecture aisée. Il est également important qu'il soit soumis suffisamment à l'avance pour permettre au parlement de l'analyser comme il se doit.

Pour faciliter le travail du parlement, il convient de mettre en place des bureaux spécialisés dans les questions budgétaires et dotés d'un personnel technique qualifié et capable de le conseiller. Il convient également d'insister sur le fait que ces équipes doivent être compétentes dans les questions relatives au genre.

Les mutations permanentes des fonctionnaires posent également un problème car l'expérience et les connaissances accumulées en matière budgétaire sont ainsi perdues. De même, il est indispensable de veiller au maintien en fonctions du personnel technique des comités.

L'absence d'information en général mais aussi de données réparties par sexe, en particulier, empêche une analyse appropriée du budget. Il est donc important de promouvoir l'accès à l'information par le biais de sources indépendantes et la production de statistiques dans une perspective d'équité entre hommes et

femmes. La collaboration avec la société civile et les bureaux nationaux de statistiques peut, à cet égard, se révéler de la plus haute utilité.

Les dépenses publiques peuvent se caractériser par une grande concentration dans la prise des décisions ainsi que par l'absence de transparence, de rigueur, de contrôles et d'évaluations *a priori* qui nuisent à la bonne exécution du budget. Il convient par conséquent d'accroître la transparence et de limiter les pouvoirs discrétionnaires. La coopération avec la société civile et la sensibilisation des citoyens à ces problèmes peuvent permettre d'y apporter une réponse.

### **Initiatives budgétaires dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

Les diverses initiatives budgétaires mettant l'accent sur l'égalité entre hommes et femmes se présentent en premier lieu comme un outil d'analyse et d'évaluation de la politique publique et des budgets y afférents, pour ce qui est de la prise en compte des questions de genre.

Elles constituent, en second lieu, un moyen permettant de concevoir des politiques et budgets publics dans un souci d'équité entre hommes et femmes

Les budgets élaborés dans une perspective de genre :

- N'impliquent pas des budgets séparés pour les femmes, mais des budgets qui prennent en compte les besoins des deux sexes ainsi que les différences d'impact sur chacun d'eux.
- N'entraînent pas une augmentation des dépenses publiques mais un examen et un réaménagement ainsi qu'une affectation plus efficace des ressources.

Les budgets élaborés dans le respect des questions de genre favorisent :

- ❖ **L'équité** : l'approche droits de l'homme se change en objectif et indicateur de la gestion économique ;
- ❖ **La reddition de comptes** : ils constituent en effet un instrument concret qui oblige les gouvernements à faire le point devant leurs citoyens sur le respect des engagements nationaux et internationaux visant à réduire les inégalités de genre (par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Plate-forme d'action de Beijing, les objectifs du Millénaire pour le développement) ;
- ❖ **L'efficacité**, grâce à une meilleure concentration des efforts et à l'affectation des ressources à des actions ayant une incidence plus forte sur les résultats escomptés ;
- ❖ **La transparence**, en engageant la société civile dans le débat politique et économique, contribuant ainsi à renforcer la gouvernabilité économique et la démocratie.
- ❖ **La croissance et le développement**, la lutte contre la pauvreté, la réduction des pertes économiques, le combat contre la corruption, l'accroissement du capital humain ;
- ❖ **Le lien** intégral entre les politiques macro-économiques et les politiques sociales.

L'objectif fondamental des budgets respectueux de l'égalité des sexes est de mettre en question la neutralité des programmes et des affectations budgétaires en termes de genre. (Le budget étant considéré comme une déclaration de valeurs).

Les budgets ne sont pas neutres. La diminution des dépenses a un impact différent sur l'un et l'autre sexes. Ainsi, la réduction des dépenses hospitalières entraîne une augmentation des tâches domestiques (soins), qui retombe principalement sur les femmes et les fillettes. Il y a un transfert évident des coûts du secteur public et du secteur privé sur les ménages. On observe également une incidence sur le type d'emploi (de qualité inférieure) que les femmes doivent accepter pour pouvoir s'acquitter parallèlement des tâches ménagères, avec des répercussions à long terme sur la pension de retraite qu'elles perçoivent.

L'intégration d'une approche de genre implique :

- ✓ L'identification de l'impact différencié des politiques, programmes et budgets sur les femmes et les hommes.
- ✓ La reconnaissance de l'existence de relations de pouvoir entre les personnes, implicites ou explicites dans chaque culture.
- ✓ L'évaluation de la contribution des femmes à l'économie en général grâce aux coûts épargnés liés aux soins qu'elle apporte.
- ✓ La promotion de l'intégration transversale du genre dans les politiques, programmes, projets et stratégies nationaux, et ce, à toutes les étapes.

### **Eléments pour l'analyse et l'élaboration de budgets dans une perspective de genre**

L'analyse et l'élaboration d'un budget dans une perspective de genre comportent les composantes suivantes :

1. **Analyse de genre** : Relations de pouvoir et rôles de genre dans le développement social, évaluation du travail productif et reproductif des femmes et impact différencié des politiques publiques.
2. **Analyse macro-économique** : Contexte économique et social, politique fiscale.
3. **Technique de l'analyse budgétaire** : Délais, structure, modes de présentation, acteurs et cadre juridique.
4. **Connaissance spécifique d'un secteur ou d'un problème** : diagnostic et politique publique.

L'analyse et l'élaboration d'un budget dans une perspective d'équité entre hommes et femmes impliquent un processus de réflexion conjointe entre les spécialistes de la question (experts engagés dans des programmes de gouvernement) et les décideurs.

Les budgets sensibles aux questions de genre constituent l'étape finale de politiques publiques élaborées dans une perspective d'égalité entre hommes et femmes, leur conception et instrumentation étant un processus intégral et interdépendant.

Une initiative budgétaire soucieuse d'égalité entre hommes et femmes passe par :

1. L'analyse de la sensibilité des politiques aux questions de genre et la réponse à la question : comment les politiques et leurs affectations respectives de ressources contribuent-elles à réduire ou à accroître les inégalités de genre ?
2. L'interrogation des groupes bénéficiaires sur la manière dont les postes de dépenses répondent à leurs besoins.
3. L'analyse de l'incidence des dépenses publiques et la ventilation par sexe des ressources budgétaires distribuées. Sont ainsi calculées les dépenses nettes dans les familles et leur répartition entre les membres de ces mêmes familles.
4. L'analyse de l'impact du budget sur l'emploi du temps, selon les sexes : on calcule la relation entre les affectations budgétaires et leurs effets sur la répartition du temps entre les membres de la famille.
5. L'évaluation de genre à moyen terme des politiques économiques, l'accent étant mis sur les instruments visant à promouvoir la mondialisation et la lutte contre la pauvreté.
6. La fourniture de rapports et/ou déclarations sur la réponse apportée par le budget aux différences de genre, en recourant à des indicateurs comme ceux cités précédemment.

## **Audit / transparence et reddition des comptes dans une perspective de genre**

Les gouvernants ont l'obligation légale et morale d'informer les citoyens sur la manière dont ils utilisent les ressources publiques ('accountability' NdT : en anglais dans le texte). Le parlement, en particulier, est chargé d'analyser le compte d'investissement. Il existe, pour ce faire, des organes techniques tels que le bureau d'audit, le bureau de contrôle financier ou la cour des comptes qui soumettent au parlement un rapport d'analyse du compte d'investissement.

Ces instances suprêmes de contrôle doivent :

1. être indépendantes sur les plans fonctionnel et financier (c'est là une condition essentielle pour éviter l'exposition aux pressions) ;
2. être régies ou reconnues par la Constitution ;
3. compter des représentants de l'opposition.

Les organismes d'audit sont tenus de coopérer à la lutte contre la corruption, de promouvoir la participation civique et la culture de l'honnêteté.

La mise en place de procédures permettant le dépôt de plaintes par les citoyens favorise la coopération entre les instances de contrôle et la société. La diffusion des travaux de contrôle, sur l'Internet par exemple, facilite la transparence. Enfin, il convient d'éduquer les citoyens en vue d'un tel contrôle en menant des activités conjointes avec les instituts universitaires, les médias et les ONG chargés de communiquer sur l'importance des tâches de contrôle dans une démocratie moderne. Un contrôle public sans communication perd de sa valeur.

La participation de la société civile est importante pour garantir la transparence et la reddition des comptes de la part des fonctionnaires et de ces mêmes organismes d'audit (contrôler les contrôleurs). Il existe deux types de participation de la société civile : l'**audit social**, qui consiste en un processus de contrôle de l'administration publique, de surveillance et de vérification de l'usage des ressources nationales et la **surveillance citoyenne**, un processus de contrôle et d'accompagnement des actions ou services publics.

L'intégration d'une perspective de genre dans le travail des organismes d'audit peut contribuer à créer des mécanismes permettant d'évaluer l'impact du budget sur les hommes et les femmes et de mettre au jour les inégalités existantes.

La prise en compte du genre dans les travaux d'audit pourrait se faire au moyen des outils suivants :

- ✓ Analyse de la totalité des dépenses par programme ou par domaine en faisant ressortir les dépenses destinées à des thématiques de femmes et celles visant à aboutir à une égalité réelle entre femmes et hommes ;
- ✓ Analyse ventilée de l'impact des dépenses publiques ;
- ✓ Evaluation des politiques publiques dans une perspective de genre ;
- ✓ Analyse et évaluation ventilées des impôts ;
- ✓ Etude et évaluation de l'incidence budgétaire sur l'emploi du temps (travail non rémunéré, soins, etc.).

## **Ce dont le parlement a besoin pour contribuer à l'élaboration d'un budget dans une perspective de genre**

Pour contribuer à l'élaboration d'un budget dans une perspective d'égalité entre hommes et femmes, le parlement doit pouvoir accéder à une information complète ventilée par sexe. Il a besoin de données brèves et claires pour les utiliser dans le débat budgétaire.

Ces données doivent inclure les résultats d'enquêtes réalisées sur l'emploi du temps et la création d'un compte satellite par les bureaux nationaux de statistiques afin de mesurer et comptabiliser l'apport non rémunéré des femmes à l'économie et d'en assurer la visibilité.

Il convient de doter les parlementaires et le personnel du parlement de capacités supplémentaires pour les questions relatives aux inégalités entre les sexes. La formation pourrait être organisée au sein de ce même corps.

Les parlementaires doivent développer la coopération et les contacts avec la société civile et les mouvements de femmes pour obtenir des informations sur les inégalités entre les sexes. Grâce à des audiences publiques, la société civile peut également participer au développement d'un budget avec une perspective de genre.

### **Suivi du séminaire**

On trouvera ci-après quelques propositions de suivi suggérées pendant le séminaire :

Les participants sont exhortés à rendre compte du débat et des résultats du séminaire à leurs parlements respectifs et de les diffuser au sein de la société civile. Pour ce faire, ils sont invités à utiliser le manuel mis à leur disposition afin d'organiser des lancements dans les parlements ou avec la société civile. Ils sont également appelés à essayer de mettre en œuvre les suggestions figurant dans le présent compte rendu.

Les parlements, l'UIP et l'UNIFEM sont encouragés à envisager l'organisation d'événements de suivi du séminaire actuel, tels des séminaires régionaux et nationaux sur cette même question en Amérique latine.

Les participants sont invités à multiplier les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les parlements d'Amérique latine.