



UNION INTERPARLEMENTAIRE

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

TÉLÉPHONE (41.22) 919 41 50 - TÉLÉCOPIE (41.22) 919 41 60 - E-MAIL postbox@mail.ipu.org

SEMINAIRE REGIONAL POUR LES PARLEMENTS D'EUROPE ET D'ASIE CENTRALE SUR LE THEME "LE PARLEMENT ET LE PROCESSUS BUDGETAIRE, NOTAMMENT DANS LA PERSPECTIVE DE L'EQUITE ENTRE HOMMES ET FEMMES"

RAPPORT GENERAL

Rapporteuse : Mme Antigoni PERICLEOUS PAPADOPOULOS
Membre de la Chambre des représentants de la République de Chypre,
Présidente de la Commission des affaires financières et budgétaires.

Le présent rapport met en lumière certains des principaux axes de la discussion entre les parlementaires, les spécialistes et les analystes participant au séminaire.

Définition du budget

Le budget national est considéré comme la déclaration de politique générale la plus importante du gouvernement. Il expose la politique économique et sociale du pays.

Le budget national fait apparaître les dépenses et les recettes prévues par le Gouvernement pour une période donnée, y compris les déficits et les prévisions. Il établit l'orientation des politiques nationales et détermine le cadre d'action et les incidences financières des programmes et projets publics pendant l'exercice budgétaire; il identifie également les ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Le budget n'est pas un événement isolé, c'est un processus qui se déroule en plusieurs étapes et sur une période plus ou moins longue. Ces étapes sont les suivantes : planification, élaboration, examen et adoption par le Parlement, exécution, présentation de rapports et suivi de l'exécution, notamment l'audit. La plupart des budgets respectent généralement les grands principes suivants : ils doivent être unitaires, annuels et spécifiques et aucun poste budgétaire ne doit appeler automatiquement un financement.

Une distinction claire a été établie entre la politique budgétaire et le système budgétaire. La politique budgétaire renvoie aux propositions et aux allocations prévues dans le budget alors que le système budgétaire se réfère au cadre juridique, à la répartition des responsabilités, aux moyens formels et informels "de faire les choses" qui génèrent la politique budgétaire. Cette distinction est encore plus importante s'agissant de l'élaboration de budgets tenant compte de la notion de genre, qui appelle des décisions aux deux niveaux : davantage d'allocations en faveur de l'égalité des sexes et une approche plus intégrée de la notion de genre dans le système budgétaire.

Toutefois, les budgets évoluent et plusieurs pays européens ont changé, ou sont en train de changer, la nature de leur budget, passant d'un budget présenté par rubrique à un budget axé sur les résultats (autrement dit un budget axé sur la performance plutôt que sur les activités), ou de budgets annuels à des budgets sur une période à moyen terme.

Le rôle du Parlement

Les débats ont fait clairement apparaître la diversité des expériences actuelles pour ce qui est de la pratique budgétaire et de la participation du Parlement, à l'échelle européenne comme à l'échelle mondiale. Il n'existe évidemment pas de modèle unique, mais bien plutôt une variété d'approches correspondant aux pratiques et aux systèmes politiques nationaux.

Les participants ont recensé plusieurs rôles pour le Parlement dans le processus budgétaire, ainsi que les limites de sa contribution et les défis à relever.

De manière générale, le Parlement autorise, contrôle et supervise le processus budgétaire, assurant ainsi la transparence et la reddition des comptes. Il examine de près et approuve les propositions budgétaires, autorise les dépenses nécessaires pour mettre en œuvre ces propositions et tient le Gouvernement comptable de cette mise en œuvre et de l'utilisation des ressources correspondantes.

En sa qualité d'organe représentant le peuple, le Parlement est l'institution qui doit veiller à ce que le budget mette en rapport au mieux les besoins de la nation avec les ressources disponibles. Une plus grande contribution parlementaire au processus budgétaire aide à améliorer la politique économique nationale. Elle génère une transparence et une responsabilisation accrues du Gouvernement ainsi qu'un consensus national important sur les politiques macroéconomiques, et offre à la collectivité de plus grandes possibilités de faire entendre sa voix.

S'il est vrai que le Gouvernement reste le principal acteur de l'élaboration du budget, l'évolution récente des rapports entre le Gouvernement et le Parlement pour ce qui est du processus budgétaire montre que l'on s'efforce de parvenir à un meilleur équilibre. L'identification des priorités nationales - condition préalable indispensable à tout budget - devrait par exemple résulter d'un débat avec le Parlement et en son sein.

Les limites du rôle et de l'influence du Parlement dans le processus budgétaire tiennent au fait qu'une bonne partie du budget consiste en allocations non discrétionnaires. En outre, des facteurs et des engagements extérieurs jouent un rôle important dans la définition des priorités et des allocations budgétaires. Ainsi, les pays de la zone euro doivent satisfaire à des critères financiers et budgétaires stricts qui structurent leur budget. Bien des participants y ont vu un avantage sur le plan de la discipline budgétaire dans la mesure où des critères et des objectifs clairs sont fixés.

Efficiences budgétaires

Une des grandes préoccupations des participants était de savoir comment évaluer le véritable impact des mesures et de la politique budgétaires. On a souligné la nécessité de disposer d'indicateurs, de recherches, d'analyses et de tests adéquats, qui pourraient être menés par des instituts de recherche avec lesquels les parlements pourraient nouer des partenariats.

Les participants sont toutefois convenus qu'une évaluation d'impact ne pouvait se ramener à une approche quantitative. Il fallait aussi une analyse qualitative dans le cadre d'un débat plus général et plus politique.

Besoins du Parlement

Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour qu'un parlement contribue efficacement au processus budgétaire :

- **Autonomie du Parlement**

Cette autonomie suppose la liberté d'expression au sein du Parlement et un budget qui donne aux parlementaires une indépendance financière suffisante pour ne pas dépendre constamment de l'Exécutif.

- **Accès à une information complète**

Les documents budgétaires présentés par le Gouvernement doivent être complets, détaillés et précis. Les données macroéconomiques qui y sont annexées doivent émaner non seulement de

sources gouvernementales, mais aussi de sources internationales indépendantes de l'Exécutif. Les ONG et les universités sont d'autres sources majeures d'information et d'analyse auxquelles le Parlement peut se référer.

- **Personnel parlementaire compétent et efficace**

Le Parlement doit disposer d'un personnel parlementaire suffisamment nombreux et hautement qualifié. Ce personnel doit être en mesure d'apporter une assistance technique aux parlementaires, en particulier pour le budget.

- **Capacité de modifier le budget**

Un parlement qui est pleinement responsable du budget doit avoir le droit et la possibilité de modifier le budget en y apportant des amendements.

- **Visibilité**

Une action parlementaire publique et visible est la meilleure garantie que le Parlement fait de son mieux en matière budgétaire. Les médias ont un rôle majeur à jouer en rendant compte des débats sur le budget, en les expliquant à l'homme de la rue et en mettant ce débat politique fondamental à la portée du plus grand nombre. Les parlementaires doivent aussi veiller à ce que leurs électeurs soient informés des débats budgétaires et de leurs résultats. La production de documents faciles à lire et l'utilisation d'exemples concrets sont des conditions indispensables.

Reddition des comptes et transparence : contrôle parlementaire

Le contrôle du budget peut s'exercer directement ou indirectement. Les séances de questions-réponses, les auditions et les commissions d'enquête sont des moyens traditionnels d'exercer un contrôle direct.

Indirectement, le contrôle se fait au moyen d'audits et de rapports d'analyse et par l'examen des réclamations et des requêtes de la société civile. Ce type de contrôle devrait avoir lieu tout au long de l'exercice.

Les participants ont souligné le rôle des commissions parlementaires dans les mécanismes de contrôle interne. Ces commissions sont importantes pour coordonner la réponse du Parlement aux priorités proposées par le Gouvernement et pour suivre l'exécution du budget.

Toutefois, les commissions parlementaires ont besoin d'appui et doivent en particulier avoir accès aux ressources analytiques et aux informations qui leur permettent d'examiner le budget de près. Dans de nombreux pays, appui et information sont assurés par un bureau parlementaire du budget (dont le personnel se compose d'économistes et de spécialistes des sciences sociales et d'autres disciplines) et/ou par des services de recherche dûment équipés. Les organisations de la société civile, les institutions universitaires, les groupements professionnels ou les syndicats, par exemple, sont d'importantes sources d'information au niveau communautaire sur la performance du Gouvernement et peuvent aider à susciter chez le public la sensibilisation que la transparence exige. Ils peuvent être des alliés utiles pour les commissions parlementaires du budget.

L'audit national

L'audit national est un instrument clé pour assurer la reddition des comptes et la transparence dans le processus budgétaire. Il vise à garantir que toutes les dépenses ont été dûment autorisées, effectuées aux fins auxquelles elles avaient été autorisées et justifiées. Il garantit aussi que l'information fournie par le Gouvernement est exacte.

Diverses institutions participent au contrôle et à l'exécution du budget. Qu'il s'agisse du Bureau du Contrôleur général (dans le système anglo-saxon) ou d'un service national d'audit, ces mécanismes doivent être suffisamment indépendants pour opérer à l'abri de toute pression du Gouvernement.

La prise en compte de la notion de genre dans le budget

Des politiques libellées de manière à n'exclure aucun des deux sexes ont des effets différents sur les femmes et sur les hommes étant donné que ceux-ci jouent des rôles différents dans l'économie et dans

la société. Pour arrêter de bonnes politiques, il faut donc comprendre à la fois les effets différents qu'elles auront probablement sur l'un et l'autre sexe et comment les élaborer pour que leurs résultats répondent de manière équitable aux besoins des hommes et des femmes de catégories économiques différentes. Ignorer le rôle spécifique que les femmes jouent dans l'économie et dans la société et leurs besoins, c'est compromettre l'efficacité de certaines politiques publiques.

L'analyse fondée sur la notion de genre est un outil de planification qui est dans l'intérêt de tous, hommes et femmes. Un budget qui tient compte de la notion de genre, autrement dit un "budget-genre", est un instrument d'analyse et d'efficacité économiques. Il prend en considération la contribution spécifique des hommes et des femmes et leurs besoins différents dans la planification budgétaire et vise à tirer parti au mieux de leur complémentarité.

Les inégalités entre les sexes sont non seulement injustes, elles sont aussi coûteuses pour les femmes et pour les hommes, pour les enfants et pour la société tout entière : baisse de l'efficacité économique, chute de la production, développement plus faible des capacités et diminution du bien-être de la société. L'analyse de l'impact d'un projet de budget sur les hommes et sur les femmes est donc une condition préalable de l'efficacité budgétaire.

Un budget-genre n'est pas un budget distinct pour les femmes. C'est un budget qui encourage une utilisation plus rationnelle des ressources pour parvenir à l'équité entre les sexes et assurer le développement humain, un budget qui redéfinit les priorités au lieu d'accroître les dépenses publiques.

L'idée centrale est donc de veiller à ce que les ressources disponibles soient utilisées de manière à améliorer équitablement la qualité de vie des hommes et des femmes. De fait, on a noté qu'un budget-genre permet à un pays de tirer parti de toutes ses ressources humaines (hommes et femmes) et de demeurer ainsi concurrentiel dans un monde de plus en plus globalisé.

Pourquoi élaborer des budgets-genre ?

Le budget-genre aide à parvenir aux objectifs d'équité entre les sexes fixés dans des engagements européens ou internationaux comme ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou les objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Il importe de se référer à ces objectifs lorsque l'on explique la nécessité d'élaborer des budgets de ce type et que l'on s'efforce de mobiliser un appui politique en leur faveur.

Le budget-genre peut aussi être utilisé pour atteindre divers objectifs de gouvernance : efficacité, transparence et reddition des comptes.

Conditions nécessaires à l'élaboration d'un budget-genre

- Sensibilisation des hommes et des femmes, du monde politique, des parlementaires et des technocrates.
- Leadership politique des instituts et associations de femmes.
- Appui du ministère des finances, du ministère du budget et des commissions parlementaires des finances.
- Existence de statistiques ventilées par sexe et tenant compte de la notion de genre.
- Soutien de la collectivité et définition d'objectifs clairs pour les changements escomptés.

Où commencer ?

Le budget-genre peut être un puissant outil de changement. Il importe de l'inscrire dans une stratégie politique d'ensemble bien définie qui recense clairement les objectifs et les buts, les différents acteurs et partenaires, les processus et les besoins. Ce budget suppose une transformation majeure et exigera des activités de formation et de sensibilisation qui doivent être prévues et planifiées.

Les procédures et les outils du budget-genre peuvent être utilisés à chaque étape du cycle budgétaire : planification, adoption de la loi de finances, exécution et évaluation/audit.

L'élaboration du budget-genre peut être progressive et ne doit pas nécessairement concerner, au début, chaque rubrique des dépenses et des recettes. Priorité peut être donnée aux rubriques clés, peut-être en identifiant pour commencer un ou deux secteurs prioritaires du budget du point de vue de l'égalité des sexes avant d'appliquer progressivement le processus au reste du budget.

Comment élaborer un budget-genre ?

Trois grands domaines peuvent être identifiés à ce propos : le processus, l'analyse d'impact sur les deux sexes et les changements dans le projet de loi de finances. Si l'analyse d'impact sur les deux sexes est le principal instrument de l'établissement d'un budget-genre, l'intégration de l'égalité des sexes dans le processus budgétaire et la possibilité d'apporter des changements au projet de loi de finances demeurent essentielles. Il importe d'attacher une attention particulière au processus d'établissement de ce budget sous l'angle de la participation et de la contribution des femmes (combien de femmes ont pris part à la planification et à l'élaboration, à quel niveau les femmes ont-elles une responsabilité dans le processus budgétaire, les groupes de femmes ont-ils pris part au processus, etc...). En outre, un budget-genre ne doit pas être considéré comme une simple analyse - c'est un outil de changement qui doit entraîner, si besoin est, des modifications dans le projet de loi de finances.

Une analyse de l'impact du budget sur les deux sexes demeure au centre du processus. Cette analyse vise à évaluer les effets des politiques ou des activités sur la condition économique et sociale des femmes et des hommes et sur les relations entre les sexes.

L'analyse d'impact sur les sexes peut se faire sur i) les politiques et les processus, ii) les recettes et les dépenses publiques et iii) les politiques macroéconomiques.

Cette analyse tient compte :

- des différences dans la situation socio-économique des deux sexes
- des besoins et des priorités des femmes comme des hommes
- du travail rémunéré et non rémunéré
- des normes et des rôles des deux sexes.

Une analyse d'impact nécessite que des références et **des objectifs d'égalité des sexes** clairs soient définis dans les domaines suivants :

- impact sur la participation
- impact sur les inégalités existantes
- distribution des ressources et accès aux ressources
- impact sur le travail rémunéré et non rémunéré
- impact sur les valeurs et les normes.

Au niveau macroéconomique, une analyse d'impact par sexe exigera un examen de toute la structure des dépenses, notamment des allocations aux femmes/filles, aux hommes/garçons, aux mécanismes qui défendent l'équité entre les sexes et à la promotion de cette équité dans le secteur public, ainsi que des allocations générales.

L'analyse par sexe des dépenses publiques nécessitera l'examen de la distribution des ressources ou des services publics pour les femmes et pour les hommes. A ce propos, il est indispensable de procéder à des évaluations des bénéficiaires : dans quelle mesure les dépenses publiques répondent-elles aux besoins et aux priorités des femmes et des hommes ? Ces évaluations peuvent être menées au moyen de sondages d'opinion, d'enquêtes, d'interviews ou de discussions de groupe, par exemple. L'impact des dépenses sur le travail non rémunéré est un autre domaine clé à prendre en considération. Souvent oublié dans l'analyse économique, il demeure pourtant crucial. Quel impact les dépenses publiques

ont-elles sur le volume du travail non rémunéré ? Les restrictions budgétaires entraînent-elles l'augmentation du temps consacré, sans être rémunéré, à la fourniture de soins ?

L'impact des recettes selon les sexes concerne tous les types de recettes publiques, y compris les impôts, la sécurité sociale et les frais d'utilisateur. Des impôts différents ont des effets différents sur les hommes et sur les femmes. Si une diminution de l'impôt sur le revenu, par exemple, est plutôt à l'avantage des hommes, une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a davantage d'effet sur les femmes.

Le rôle du Parlement

Le Parlement doit jouer un rôle actif pour que la budgétisation-genre devienne un processus de changement durable et utile permettant de parvenir à l'équité entre les sexes.

Le Parlement peut :

- prendre l'initiative de ce travail de budgétisation;
- y sensibiliser les parlementaires, les ministères, les hauts responsables, les organisations de femmes et la société civile;
- donner une base juridique à ce processus;
- centrer l'attention sur les questions de genre dans les débats budgétaires;
- demander des données tenant compte de la notion de genre;
- renforcer la dimension participative du processus budgétaire;
- rendre les gouvernements comptables des engagements qu'ils ont pris en matière d'équité entre les sexes,
- suivre les progrès accomplis et le contrôle de qualité : les participants ont évoqué la possibilité de soutenir la création d'une institution nationale d'audit tenant compte de la notion de genre.

Coopération interparlementaire

Les participants ont préconisé la comparaison des expériences et l'accès à des exemples de bonnes pratiques dans d'autres pays. Les parlements devront continuer à échanger l'information sur les initiatives prises pour promouvoir la budgétisation-genre.