



Parlement de
Sri Lanka

Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes

Séminaire régional
Colombo (Sri Lanka), les 26-28 mai 2003



Union
interparlementaire

RAPPORT GENERAL

Rapporteur : M. Anura Priyadharshana Yapa, parlementaire
Président de la Commission des comptes publics du Parlement sri lankais

Le Séminaire régional à l'intention des parlements de l'Asie du Sud-Est sur le thème « Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes » s'est tenu à Colombo du 26 au 28 mai 2003. Il était organisé conjointement par le Parlement de Sri Lanka et l'Union interparlementaire, avec l'appui de l'Institut de la Banque mondiale et du Programme des Nations Unies pour le développement.

Cette réunion a offert à des parlementaires et des administrateurs parlementaires du Bangladesh, du Cambodge, de l'Inde, de l'Iran (République islamique d'), du Pakistan et de Sri Lanka la possibilité d'échanger des vues, de comparer leurs expériences et d'approfondir leur compréhension du processus budgétaire et des instruments dont ils disposent. On y a privilégié la nécessité de veiller à ce que les budgets tiennent compte de la notion de genre, et on y a réfléchi sur les moyens de prendre en compte la situation et les intérêts propres aux hommes comme aux femmes dans la société.

Le Séminaire a été inauguré par M. Joseph Michael Perera, Président du Parlement de Sri Lanka, en présence du Ministre des Finances, M. K.N. Choksy, du Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. Anders B. Johnsson, du directeur du bureau de la Banque mondiale à Sri Lanka, M. Peter Harrold, et de la Secrétaire générale du Parlement sri lankais, Mme Priyanee Wijesekera.

Le Séminaire a bénéficié des contributions des experts suivants :

- M. K.N. Choksy, Ministre des Finances du Sri Lanka
- Mme Winnie Byanyima, parlementaire, Ouganda
- Mme Patricia Alailima, Directrice générale de la planification nationale au Ministère de l'élaboration et de l'exécution des politiques de Sri Lanka
- M. Paul East, ancien parlementaire, Nouvelle-Zélande
- M. Rick Stapenhurst, expert en gestion publique, Institut de la Banque mondiale
- M. Joachim Wehner, analyste budgétaire

Les débats ont eu lieu à la faveur de séances plénières et de séances parallèles pour parlementaires et administrateurs parlementaires. Le présent rapport met en relief certains des grands axes qui se sont dégagés des débats.

DEFINIR LE BUDGET NATIONAL

Le budget est l'outil de politique économique le plus important dont dispose le Gouvernement. Loin d'être une simple compilation de recettes et de dépenses, il est le schéma directeur de la politique sociale et économique pour chaque exercice budgétaire.

Le budget national est ainsi l'indicateur fondamental de ce que le Gouvernement se propose de faire et des objectifs qu'il s'est fixés. Il expose les programmes de financement du Gouvernement pour une période donnée et définit globalement les priorités nationales.

Au-delà des chiffres apparaît ce qui est l'essence même du budget, à savoir un plan et un programme d'action concret indiquant à quelles activités le Gouvernement affectera des ressources pour atteindre ses objectifs de développement; quels secteurs de l'économie devront financer ces activités; comment le Gouvernement réagira aux turbulences économiques à court terme; et qui seront les bénéficiaires directs et indirects des services publics.

En dernière analyse, le budget est l'affaire de tous et il doit répondre aux attentes du plus grand nombre. Il est un moyen de déterminer comment le Gouvernement entend atteindre ses objectifs pour le bien-être de la population tel que défini dans la Constitution ou la Charte des droits d'un pays, dans divers instruments et normes internationaux (Objectifs de développement pour le millénaire, par exemple) et dans les déclarations de politique générale du Gouvernement.

LES FONCTIONS DU BUDGET

Le budget national permet d'allouer des ressources, de répartir la richesse et les revenus et de stabiliser l'économie.

Il faut concilier la fonction de stabilisation économique du budget et la nécessité de disposer de ressources suffisantes (y compris de sources externes) pour assurer la fourniture et la mise en oeuvre des services essentiels, particulièrement en matière sociale.

Le budget national est l'aune à laquelle se mesure la transparence de l'action du Gouvernement ainsi qu'un indicateur de la qualité de cette action.

LES CARACTERISTIQUES DU PROCESSUS BUDGETAIRE

Le budget national présente les caractéristiques suivantes :

- *Unicité*
L'élaboration d'un budget unique est gage de cohérence. Il donne une vision d'ensemble de la politique de l'Etat. Aussi le budget doit-il englober tous les postes et secteurs de dépenses prévus pendant l'exercice et toutes les sources de recettes (impôts, droits, dons et legs).
- *Cohérence*
Il faut assurer la cohérence des différents secteurs d'activités couverts par le budget national.

- *Rigueur et prévisibilité*
Le budget doit être établi à partir d'estimations rigoureuses des recettes et des besoins. Les services ordonnateurs doivent pouvoir tableer sur des allocations budgétaires à moyen terme afin de faciliter la planification et d'assurer la bonne exécution du budget.
- *Transparence*
Le budget doit revêtir une forme claire et être suffisamment détaillé pour être aisément compris et, partant, transparent. D'où la nécessité de diffuser des informations complètes, exactes, ponctuelles et utiles sur l'activité budgétaire du Gouvernement.
- *Spécialisation*
Chaque prévision de dépense doit être présentée sous une rubrique spécialisée au sein d'une structure rassemblant tous les programmes, y compris toutes les activités d'un ministère donné et l'intégralité des ressources allouées à ces activités.
- *Réalisme*
Dans la mesure où, en matière budgétaire, les attentes sont toujours supérieures aux disponibilités, les priorités et choix budgétaires doivent être déterminés de façon réaliste.
- *Annualité*
Les dépenses d'investissement s'étalent sur plusieurs années alors que les dépenses courantes s'exécutent toutes au cours de l'exercice budgétaire. Aussi faut-il que les crédits dissociés figurent dans le budget annuel, même si celui-ci n'indique en crédits d'ordonnancement que les dépenses à exécuter dans l'année.
- En outre, le budget doit pouvoir être *contesté*. En principe, aucun poste budgétaire ne peut prétendre à un financement automatique. Tous les choix et tous les financements doivent être réexaminés et évalués régulièrement à la lumière des priorités arrêtées et des résultats des services publics.

Néanmoins, il est difficile de remettre en cause systématiquement un budget et de redéfinir tous les ans les allocations budgétaires. Outre les contraintes techniques et les contraintes de temps, cela risquerait d'engendrer un climat de crise/tension politique. Toutefois, le Parlement pourrait tous les ans faire porter son attention sur quelques postes budgétaires et en évaluer le bien fondé et l'opportunité. Pareille pratique permet de remettre en cause régulièrement une partie du budget.

La programmation à moyen terme des dépenses est utile dans la mesure où elle laisse présager ce que seront les plans et les priorités du Gouvernement sur une période plus longue que celle du budget annuel. Aussi permet-elle un débat de fond sur ces plans et priorités avant qu'ils ne se traduisent en allocations budgétaires. Grâce à cette programmation, on peut transférer graduellement et sans heurts certaines allocations budgétaires à d'autres secteurs et définir de nouvelles priorités à moyen terme. Pareille programmation autorise une plus grande souplesse que la pratique budgétaire dite incrémentale qui peut conduire au maintien des incohérences constatées et à une absence de contestabilité du budget et d'adaptabilité aux changements et besoins de la société.

En outre, l'élaboration du budget doit suivre un calendrier clair et fiable déterminé à l'avance. Le cycle budgétaire comprend les étapes suivantes :

- Elaboration - négociation au sein du Gouvernement à divers niveaux, administratifs et politiques, et consultation avec le Parlement;

- Adoption - le Parlement passe en revue, modifie éventuellement et adopte ou rejette le projet de loi de finances;
- Exécution - les recettes sont collectées et allouées aux différents ministères;
- Evaluation et vérification - l'instance suprême de contrôle des comptes est chargée de vérifier que le budget adopté a été exécuté dans un souci d'efficacité et d'efficacités. Le Parlement est ici aussi étroitement associé au processus.

STRUCTURE DU BUDGET NATIONAL

Ressources

Impôt

- Les régimes d'imposition doivent être conçus de manière à assurer des recettes budgétaires suffisantes.
- Pour réduire la pression fiscale sur l'ensemble de la population, il faut veiller à élargir l'assiette de l'impôt.

Emprunts

C'est souvent grâce à l'emprunt que l'on s'assure les recettes nécessaires pour alimenter le budget. Il faut que les emprunts soient dûment approuvés par le Parlement et que le Gouvernement rende pleinement compte de l'utilisation des fonds empruntés. Aussi le Gouvernement doit-il soumettre ses besoins d'emprunt au Parlement suffisamment à l'avance et, une fois pareils emprunts approuvés, doit-il rendre compte au Parlement de leur utilisation.

Déficit budgétaire

Il est parfois nécessaire de recourir au déficit budgétaire, notamment pour préserver les services sociaux essentiels, mais le but ultime doit être de mobiliser suffisamment de recettes pour couvrir toutes les dépenses.

Pour maintenir les déficits à des niveaux acceptables, on a eu recours à diverses méthodes employées alternativement ou simultanément. On citera les suivantes :

- Augmentation des impôts, ayant pour inconvénient de décourager l'investissement;
- Réduction des dépenses, pouvant se traduire par une contraction des services essentiels;
- Efficacité de la dépense : autrement dit veiller à ce que l'Etat dépense judicieusement les deniers publics;
- Restructuration de la dette nationale pour réduire le plus possible le coût du service de la dette;
- Elargissement de l'assiette fiscale par augmentation du nombre des contribuables grâce à la stimulation de la croissance économique et à la lutte contre l'évasion fiscale;
- Légiférer pour plafonner le déficit en termes de pourcentage du budget total.

Collectifs budgétaires

Il faut recourir le moins possible aux collectifs budgétaires, fréquemment utilisés par les gouvernements pour financer des dépenses qui n'avaient pas été autorisées initialement par le Parlement. Ils contribuent souvent à accentuer les déficits budgétaires. La rigueur budgétaire est donc requise et les gouvernements doivent veiller à ce que l'élaboration budgétaire soit la plus détaillée possible pour garantir que toutes les dépenses et les recettes prévisibles seront

correctement budgétées. Il faut en outre tenir compte de tous les facteurs risquant d'avoir une incidence négative sur l'économie.

Ce type de budgétisation continue peut aussi être atténuée par la réforme et le resserrement des dépenses budgétaires, par un suivi de l'exécution exigeant du Gouvernement qu'il présente régulièrement (tous les mois, par exemple) des états de dépenses; et par une plus large diffusion des hypothèses de travail du Gouvernement sur la base desquelles le projet de loi de finances a été établi.

Les prévisions de dépenses doivent être aussi fiables et précises que possible. Pour déterminer si les prévisions budgétaires du Gouvernement sont véritablement réalistes, on peut entreprendre une étude sur les résultats et l'évolution des exercices budgétaires précédents.

La participation des citoyens enrichit le processus budgétaire et aide le Gouvernement à corriger ou ajuster les hypothèses budgétaires. Par ailleurs, la mise en place de réserves permet au Gouvernement de mieux faire face aux chocs budgétaires imprévus.

Les donateurs ont eux aussi un rôle important à jouer en assurant une plus grande prévisibilité et une plus grande stabilité des flux financiers, autorisant ainsi une planification et une budgétisation plus fiables.

Décentralisation

Ces dernières années, la décentralisation et la dévolution aux administrations territoriales de certaines fonctions jadis centralisées ont été des éléments importants de la réforme du secteur public de nature à accroître l'efficacité budgétaire

La décentralisation de la gestion du budget se traduit généralement par une répartition plus équitable des ressources et permet de répondre plus équitablement aux attentes des groupes minoritaires et défavorisés.

La mise en place d'unités budgétaires décentralisées doit s'accompagner de la création de mécanismes de contrôle et de transparence et de systèmes efficaces de régulation.

LE ROLE DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE

Pourquoi les parlements doivent-ils être impliqués dans le processus budgétaire ?

- L'approbation du budget par le Parlement est une exigence constitutionnelle. Le Parlement joue un rôle essentiel de relais entre les citoyens/les contribuables et le Gouvernement qui, lui, dépense les deniers publics.
- En tant que représentant du peuple, le Parlement est le forum approprié pour garantir que le budget traduit réellement les priorités de la Nation.
- Le contrôle qu'exerce le Parlement concourt à la transparence et à la bonne gestion de la chose publique.
- Sa participation peut faciliter le consensus en cas de choix et d'arbitrages difficiles.
- Elle peut concourir à l'amélioration des politiques si elle est bien conçue et bien structurée.

Approches diversifiées

Il y a trois types de participation parlementaire à l'élaboration du budget :

- Les parlements qui élaborent eux-mêmes le budget : Etats-Unis d'Amérique et, à un degré moindre, Philippines, Nigéria;
- Les parlements qui influent sur le budget : changements à la marge, parlements scandinaves, par exemple;
- Les parlements qui approuvent le budget : parlements inspirés du modèle Westminster où les amendements sont rares : Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande. Dans ce système, les amendements parlementaires adoptés sans le consentement du Gouvernement sont assimilés à une motion de défiance.

En tout état de cause, le rôle du Parlement dans l'élaboration ou la modification du budget ne doit pas s'étendre au point de compromettre son rôle de contrôle de l'exécution et d'évaluation de l'impact de l'action du Gouvernement dans la mise en œuvre du budget. Il convient donc de rechercher un équilibre entre ces deux grandes fonctions.

Conditions nécessaires à une participation parlementaire efficace au processus budgétaire

Toute participation parlementaire efficace suppose :

- Un cadre juridique propice : le Parlement doit être habilité, par exemple, à modifier le budget, à en suivre l'exécution et à demander des comptes au Gouvernement.
- L'accès systématique aux informations factuelles, notamment par le dialogue avec les ministères.
- Une documentation budgétaire fournie et d'accès aisé durant la présentation du budget et durant son exécution. Parlement et citoyens peuvent ainsi suivre l'exécution budgétaire en continu et faire remonter l'information à temps pour que des mesures correctives puissent être prises.
- Des moyens indépendants de recherche et d'analyse : on citera, par exemple, la mise en place de services budgétaires et de services de recherche parlementaires.
- Un calendrier du processus budgétaire : le budget doit être soumis au Parlement dans un délai raisonnable, généralement plusieurs mois avant que le Parlement n'en commence l'examen.
- En règle générale, lorsque l'on s'emploie à renforcer les moyens institutionnels du Parlement pour lui permettre de traiter le budget, il ne faut pas négliger les contraintes politiques, qui font obstacle à une participation parlementaire efficace.

Le rôle des commissions parlementaires

Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire est tributaire de l'existence d'un système efficace de commissions. Les commissions sont la « salle des machines » de tout parlement. Un système de commissions parlementaires bien structuré est donc la condition sine qua non de toute participation et contribution parlementaires efficaces au processus budgétaire.

Les commissions parlementaires peuvent suivre, examiner et évaluer le budget et faire des propositions. Elles peuvent interroger les dirigeants gouvernementaux chargés du budget et tenir des auditions spéciales avec eux. Les commissions peuvent structurer la contribution des citoyens au processus budgétaire en sollicitant des contributions publiques et en tenant des auditions et réunions publiques. Elles peuvent s'ouvrir aux divers groupes qui constituent la société civile pour bénéficier de leurs analyses et vues. Elles peuvent en outre mettre au point et mettre en œuvre des mécanismes de requêtes individuelles grâce auxquels pauvres et exclus peuvent concourir au processus budgétaire.

Durant la phase d'exécution du budget, les commissions peuvent suivre et évaluer l'exécution, de nouveau avec la contribution du public, de la société civile et d'autres organisations ainsi que des

particuliers et des médias. Les conclusions que les commissions tirent de cette activité peuvent être recyclées dans le processus budgétaire et contribuer ainsi à la définition des budgets futurs.

- Quatre types possibles de système de commissions parlementaires ont été examinés :
 - a) Aucune commission parlementaire n'est expressément chargée de superviser le processus budgétaire. La tâche incombe au Parlement siégeant en plénière;
 - b) Une commission principale du budget/des prévisions budgétaires supervise l'ensemble du processus; il lui faut disposer pour cela de moyens importants. La commission en question peut superviser l'ensemble du processus dans le cadre d'un système fondé sur un rapporteur interne. Au sein de la commission, un secteur précis à examiner est attribué à chaque membre, lequel est secondé par des membres de la commission appartenant aux différents partis politiques représentés au Parlement;
 - c) Un système à plusieurs niveaux est prévu dans le cadre duquel une commission budgétaire coordonne le processus et se charge des attributions budgétaires générales, tandis que des commissions parlementaires correspondant chacune à un ministère examinent les crédits dudit ministère;
 - d) Il n'y a pas de commission des finances : le budget est analysé et suivi par les différentes commissions correspondant aux ministères.

Rôle des secondes Chambres dans le processus budgétaire

Dans les systèmes bicaméraux, la seconde Chambre (Chambre haute) joue généralement un rôle important dans le processus budgétaire conjointement avec la Chambre basse. Elle constitue un forum supplémentaire d'examen et de débat éclairé du projet de loi de finances et elle veille à ce que les intérêts de la Nation dans son entièreté soient pris en considération. En règle générale, lorsque la responsabilité du budget est commune aux deux Chambres, la primauté est donnée à la Chambre basse en raison du rythme de renouvellement de la Chambre haute, lequel pourrait conduire au blocage du processus budgétaire.

Plusieurs cas de figure se présentent :

- la Chambre haute a un délai court pour examiner le budget après quoi le budget va automatiquement à la Chambre basse pour examen et approbation.
- la Chambre haute est habilitée à faire des recommandations qui sont soumises à l'approbation de l'autre Chambre.
- la contribution de la Chambre haute au processus budgétaire se fait par l'intermédiaire de commissions mixtes réunissant des membres des deux chambres du Parlement et chargées d'examiner le budget.

TRANSPARENCE DU PROCESSUS BUDGETAIRE

Les conditions de la transparence budgétaire

Pour que le processus budgétaire soit transparent, il faut que les conditions suivantes soient réunies :

- Cadre juridique clairement défini;
- Rôles et responsabilités dans le processus clairement définis;
- Information détaillée et claire;

- Processus budgétaire ouvert;
- Mécanismes de contrôle indépendants.

La question de la confidentialité

L'exigence de confidentialité dans les affaires budgétaires perd progressivement de son importance. L'accès public à l'information est un droit démocratique. De fait, nombre de parlements ont adopté des lois sur la liberté de l'information qui imposent au Gouvernement de divulguer l'information relative au budget non seulement au Parlement mais aussi au public. L'Internet, bon outil de diffusion de cette information, permet en outre de faire remonter les réactions du public.

Les programmes de dépenses sont de plus en plus souvent fondés sur une programmation à moyen terme, ce qui suppose la présentation et la divulgation d'informations longtemps à l'avance.

L'approche consultative au stade de l'élaboration du budget permet une contribution des citoyens et rend possible des choix éclairés dans le processus budgétaire. En outre, l'ouverture des travaux parlementaires au public présente l'avantage d'accroître la transparence et, partant, la confiance du public dans le processus budgétaire. La transparence permet en outre la prévisibilité essentielle au bon fonctionnement de l'économie de marché, très appréciée par le secteur privé.

Si la confidentialité n'est donc plus exigée en ce qui concerne les dépenses budgétaires, elle peut l'être en ce qui concerne les recettes du budget, par exemple lorsque la divulgation de projets en matière d'impôts risque d'entraîner certains acteurs économiques à spéculer, ce qui peut avoir des effets néfastes sur l'activité économique. Même en pareil cas, toutefois, le public doit être suffisamment informé des projets à moyen et long terme du Gouvernement en matière d'impôts.

Il faut encourager le Gouvernement à faire rapport régulièrement au Parlement sur l'exécution du budget pour que le Parlement puisse en débattre et définir des éléments de nature à encourager les responsables gouvernementaux à exécuter le budget de manière encore plus efficace.

Assurer la transparence

La transparence est obtenue grâce à un système qui repose sur des prévisions budgétaires détaillées, complètes et compréhensibles. Il suppose la présentation ultérieure par le Gouvernement, dans les délais prescrits, de rapports d'exécution détaillés. En outre, il faut des rapports d'audit publics présentant des informations judicieuses d'une manière qui soit utile au lecteur. Sur la base de cette information, le Parlement peut exercer sa fonction de contrôle en examinant l'information à sa disposition de manière ouverte et en aboutissant à des conclusions assorties de recommandations auxquelles il est en suite donné effet. Tout le système repose sur le respect du droit du public à l'information.

L'audit public doit être confié à une instance suprême de contrôle des comptes, un Contrôleur général par exemple. Cette instance ne doit pas faire partie des structures gouvernementales et le Contrôleur général doit être nommé, de préférence par le Parlement, selon une procédure garantissant sa totale indépendance. Le Contrôleur général doit avoir les qualifications requises et disposer du personnel qualifié lui permettant de faire un travail de qualité. Il rend compte directement au Parlement et publie régulièrement des rapports publics. Enfin, le Contrôleur général doit concourir à un suivi satisfaisant et opportun des recommandations, par exemple en publiant des rapports de suivi retraçant les mesures prises pour donner suite aux précédentes recommandations sur une période donnée, deux ans par exemple.

L'examen par le Parlement des conclusions de l'audit incombe normalement à la Commission parlementaire des comptes publics. Autre possibilité : cette commission supervise un processus parlementaire dans le cadre duquel des commissions spécialisées par chapitre budgétaire examinent la partie des comptes relevant de leur domaine de compétence. L'intérêt de cette approche est qu'elle associe l'examen global fait par la Commission des comptes public et l'expertise spécialisée dont disposent les commissions couvrant les différents chapitres budgétaires.

Les commissions des comptes publics n'ont pas vocation à contester les choix budgétaires mais à déterminer si ces choix ont bien été suivis dans le cadre du budget. La Commission s'acquitte efficacement de sa mission lorsqu'elle demande à des hauts fonctionnaires, et non à des dirigeants politiques, de fournir des informations, lorsqu'elle les invite à des auditions publiques, harmonise ses travaux avec le Contrôleur général et publie des comptes rendus de ses travaux et des rapports publics. A ce sujet, la coopération entre les partis est importante et l'on s'efforce généralement d'arriver à un consensus dans la formulation des conclusions et des recommandations. Il n'est pas rare que les commissions des comptes publics soient présidées par un membre de l'opposition.

Ouverture à la société civile

L'ouverture à la société civile et la contribution de celle-ci au processus budgétaire renforce l'efficacité et la transparence. La société civile peut aider le Parlement à traduire les préoccupations de certains secteurs de la société en politiques efficaces, y compris en matière budgétaire. C'est aussi un pool d'expertise dans lequel le Parlement peut puiser. Les organisations de la société civile peuvent, par exemple, être des sources indépendantes d'informations utiles et d'analyses pouvant éclairer le processus budgétaire.

Les organisations de la société civile apportent souvent leur concours au contrôle de l'action gouvernementale, au contrôle des dépenses publiques et aux rapports qui en résultent, au suivi des conclusions d'audit et à la détection d'actes de corruption et de malversations dans l'administration.

Pour que la société civile joue effectivement ce rôle, elle a besoin d'avoir accès au Parlement. Il est souhaitable qu'elle ait accès aux comptes rendus des travaux du Parlement et à l'information dont il est saisi, y compris les rapports de commissions et les conclusions d'audit, et elle doit pouvoir dialoguer avec les commissions parlementaires chargées des questions financières.

En dernière analyse, permettre à la société civile de participer est gage de qualité et de meilleure exécution du budget par le Gouvernement.

GENRE ET BUDGET

Définitions

Les mots « sexe » et « genre » ne sont pas synonymes. Le mot « sexe » renvoie à des différences biologiques alors que « genre » désigne des différences sociales qui peuvent évoluer puisque l'identité des hommes et des femmes, les rôles des uns et des autres et les relations entre eux sont déterminés par la société.

Le genre est une catégorie sociale, à l'instar de la classe sociale et de la race. L'analyse de genre est un outil de planification au service de tous, femmes et hommes. L'égalité des sexes se mesure en termes de moyens, d'opportunité et de représentation.

Femmes et hommes jouent un rôle important dans l'économie bien qu'ils se positionnent différemment dans l'activité économique et qu'ils soient rémunérés différemment. Lorsque l'on analyse la situation des hommes et des femmes dans l'activité économique, on distingue trois grands secteurs :

- **Economie structurée** : activités privées et publiques rémunérées. Le travail rémunéré est généralement dominé par les hommes;
- **Economie non structurée** : activités à petite échelle fondées sur un travail la plupart du temps non rémunéré effectué par des femmes et des hommes;
- **Economie des soins** : elle se concentre dans les ménages. Il s'agit d'activités visant à reproduire et entretenir la main d'œuvre, à s'occuper de la collectivité, de la famille. Il s'agit le plus souvent d'un travail non rémunéré effectué par des femmes.

Il y a une séparation artificielle entre le travail s'exerçant dans la sphère publique (*économie de marché et secteur public*) et le travail s'exerçant dans la sphère privée (principalement *domestique et communautaire*), séparation qui occulte l'existence et la contribution de l'économie des soins. Elle prive les femmes de la récompense de leurs efforts et engendre une mauvaise allocation des ressources.

Le budget n'est pas un instrument neutre. En effet, les orientations stratégiques qui le sous-tendent traduisent les intérêts et les préoccupations des gens : hommes et femmes, garçons et filles. Introduire le concept de genre dans le budget est la meilleure manière de répondre aux aspirations et aux besoins de la majorité des hommes et des femmes, des garçons et des filles.

Dans un budget sensible à l'équité entre hommes et femmes, on ventile les allocations présentées par le Gouvernement en fonction de leur impact sur différents groupes de femmes et d'hommes, en tenant compte des relations entre hommes et femmes qui sous-tendent la société, des rôles des uns et des autres et de l'accès aux ressources. Ce type d'analyse permet donc d'allouer les ressources budgétaires pour qu'elles produisent des bienfaits égaux ou équitables pour les hommes et les femmes.

Pourquoi élaborer des budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes ?

Ces budgets répondent aux besoins de tous les secteurs de la société et, partant, renforcent l'efficacité des choix budgétaires

Les politiques neutres en matière de genre ont des impacts différents sur les femmes et sur les hommes car les unes et les autres jouent des rôles différents dans l'économie et dans la société. La bonne gestion de la chose publique exige donc la compréhension, d'une part, des impacts différenciés probables sur les femmes et les hommes, et une bonne appréhension de la manière dont les politiques pourraient être mieux conçues pour atteindre des résultats qui satisfassent équitablement les attentes des femmes et des hommes et des filles et des garçons de différentes catégories économiques.

Les budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes accroissent l'efficacité économique et contribuent au bien-être social

Méconnaître les rôles propres aux femmes dans l'économie et dans la société, ainsi que leurs besoins propres, compromet l'efficacité de certaines politiques publiques. Outre qu'elles sont injustes, les inégalités entre les sexes sont également coûteuses, non seulement pour les femmes mais aussi pour les hommes, les enfants et la société en général. Ce coût peut se traduire par une efficacité économique moindre, une productivité moins élevée, un moindre développement des compétences des individus et un bien-être sociétal inférieur.

Une budgétisation sensible à l'équité entre hommes et femmes ne consiste pas à prévoir des budgets séparés ou à accroître les allocations budgétaires pour les femmes mais plutôt à faire en sorte que les ressources disponibles soient utilisées de manière à améliorer la qualité de la vie des hommes et des femmes. C'est donc une question de qualité de la dépense.

Les budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes visent à réduire décalages et inégalités entre les sexes

Ces budgets soulignent les contributions incontestables mais différentes des femmes et des hommes à l'économie, y compris l'économie des soins. Ils révèlent les couplages et les arbitrages entre économie domestique et économie de marché et suscitent des solutions novatrices pour reconnaître, comptabiliser et récompenser le travail non rémunéré des femmes, et pour répartir équitablement le budget.

Les budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes sont plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté

Il faut noter que femmes et hommes subissent la pauvreté de manière à la fois similaire et différente. Les processus qui les conduisent à la pauvreté sont différents mais liés, et la réponse qu'ils donnent à la pauvreté est différente. Pour être justes et efficaces, les stratégies, politiques et budgets de réduction de la pauvreté doivent tenir compte de ces différences.

Les budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes aident les gouvernements à honorer leurs engagements d'assurer l'égalité, telle qu'elle est énoncée dans le Programme d'action de Beijing, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les Objectifs de développement pour le millénaire.

Les budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes renforcent le rôle du Parlement dans le processus budgétaire

Ils améliorent les allocations de ressources aux pauvres, femmes et hommes. Ils renforcent les liens entre résultats économiques et résultats sociaux. En outre, contrôler les dépenses en fonction des engagements en matière de genre et de développement renforce la transparence du processus budgétaire.

Mécanismes et outils permettant d'élaborer des budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes

Définition d'objectifs d'équité entre les hommes et les femmes pour chaque chapitre du budget

Cela suppose les étapes suivantes :

1. analyse de la situation en matière de genre (déterminer et analyser la situation sociale et économique des hommes et des femmes par rapport à un secteur donné).
2. analyse de genre des politiques (déterminer si les politiques corrigent les décalages entre hommes et femmes et répondent aux besoins identifiés).
3. analyse de genre du budget (déterminer si le budget traite de la situation en matière de genre et s'il correspond aux grands engagements publics).

A cette fin, les dépenses sont réparties en trois catégories : les allocations budgétaires visant expressément les femmes et les filles, les hommes et les garçons; les allocations globales

examinées en fonction de leur impact de genre; et les allocations visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les services publics.

En ce qui concerne les allocations visant expressément les femmes, on notera que certains pays allouent désormais un certain pourcentage de leur ressources budgétaires à des programmes liés au genre. Toutefois, les débats du Séminaire ont fait ressortir la nécessité d'aller plus loin et de veiller à ce que les questions de genre soient prises en considération par tous les ministères dans tous les programmes et dans l'allocation des ressources correspondantes. Aussi le vrai défi consiste-t-il à déterminer si les dépenses globales répondent aux besoins des femmes, des hommes, des filles et des garçons.

Analyse de l'incidence des dépenses publiques sur les femmes et les hommes

Cette analyse a pour objet d'estimer le coût unitaire de la prestation d'un service et le niveau d'utilisation de différents groupes de femmes et d'hommes. Pareille analyse vise à déterminer comment différents groupes socio-économiques bénéficient des services publics.

Evaluation des prestations sociales ventilées par sexe

Cette activité vise à déterminer la mesure dans laquelle certaines prestations répondent aux besoins des pauvres, femmes et hommes, la valeur que ces femmes et ces hommes attachent à tel ou tel service.

Conditions requises pour mettre en place des budgets sensibles à l'équité entre hommes et femmes dans les parlements

Pour procéder à l'analyse du budget en fonction du genre, des statistiques ventilées par sexe sont nécessaires pour déterminer la situation des femmes, des hommes, des filles et des garçons d'origines sociales/économiques différentes. Pareilles données permettent aux analystes, par exemple, d'expliquer comment les politiques touchant l'industrialisation, l'impôt, l'éducation, l'emploi ou le commerce ont une incidence sur les femmes en raison de leur situation et de leurs rôles différents dans la famille et dans l'économie.

Les parlements doivent pouvoir accéder à ces données et doivent nouer les contacts nécessaires avec les ministères, les organismes gouvernementaux, les établissements de recherche et les organisations de la société civile qui promeuvent ce type de budgétisation.

Les parlementaires ont besoin pour le débat budgétaire d'informations brèves, précise, simples et à jour. Il faut renforcer les moyens à la disposition des administrateurs parlementaires pour que leurs notes de synthèse soient prêtes en temps utile. Il faut nouer des liens avec les institutions capables de faire des analyses des budgets en fonction du genre, par exemple les ONG, les universités et les centres de recherche. Les parlements doivent veiller à ce que les commissions parlementaires reçoivent et exploitent les recommandations résultant de la recherche sur les budgets et le genre dans le cadre du débat budgétaire. A ce propos, le personnel parlementaire doit être incité à recueillir ces données et à les porter à la connaissance des parlementaires.

Il faut encourager la formation des parlementaires et du personnel parlementaire en ce qui concerne le genre, l'économie et les budgets.

LES MOYENS NECESSAIRES AU PARLEMENT POUR S'ACQUITTER DE SA FONCTION BUDGETAIRE

Pour que le Parlement joue un rôle utile dans le processus budgétaire, il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies.

Il faut établir un cadre constitutionnel et juridique approprié (Constitution, lois, règles de procédure, règlement intérieur) qui permette au Parlement de travailler librement et en toute indépendance.

Les parlements doivent disposer des ressources matérielles, humaines (personnel, experts, analystes issus de la société civile et du monde universitaire) et financières requises. A ce propos, l'autonomie financière du Parlement doit être affirmée en théorie comme en pratique. Conformément aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, le budget interne du Parlement doit être établi sous la seule responsabilité du Parlement, puis être présenté au pouvoir exécutif pour être inclus dans le budget national. Le pouvoir exécutif n'est pas juge de l'utilité des ressources dont le Parlement a besoin pour s'acquitter de ses fonctions.

Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget doit être confié à une commission parlementaire où l'opposition est bien représentée.

Le Parlement doit en outre recevoir du pouvoir exécutif ainsi que d'autres entités publiques des informations exactes qui lui permettent de prendre des décisions éclairées. Cela suppose notamment un accès à des sources d'information exhaustives et indépendantes (dont des données ventilées par sexe).

En outre, il faut renforcer la capacité des parlementaires et du personnel parlementaire à analyser le budget, à dépouiller les rapports correspondants et à comprendre les grands enjeux économiques, notamment dans une perspective de genre, dont la connaissance est cruciale pour un examen pertinent du budget. Formation et perfectionnement professionnels peuvent être nécessaires. Les séminaires, à l'instar de celui qui nous réunit ici, sont très utiles à cet égard et doivent donc être encouragés.

La formation du personnel parlementaire et des présidents de commissions à l'analyse des politiques et des budgets en fonction de la notion de genre est essentielle. Cela pourrait se faire au niveau régional en faisant appel à l'expertise et aux services d'une institution mondiale comme l'Union interparlementaire.