

PARLEMENT, BUDGET ET GENRE

# PARLEMENT, BUDGET ET GENRE

GUIDE PRATIQUE À L'USAGE DES PARLEMENTAIRES N° 6

2004



UNION  
INTERPARLEMENTAIRE



PROGRAMME DES  
NATIONS UNIES POUR  
LE DÉVELOPPEMENT

INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE  
*Promouvoir l'éducation et le savoir pour un monde meilleur*



PARLEMENT,  
BUDGET  
ET GENRE

## **Remerciements**

Ce Guide a été établi par Joachim Wehner (Allemagne) et Winnie Byanyima (parlementaire ougandaise).

Il a bénéficié de la contribution précieuse des membres du Groupe du partenariat entre hommes et femmes de l'Union interparlementaire (UIP) et du Bureau de la Commission permanente de l'UIP sur le développement durable, le financement et le commerce. L'apport de la sénatrice Joan Fraser (Canada) mérite aussi d'être salué.

L'Union interparlementaire, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Institut de la Banque mondiale, et le Fonds des Nations Unies pour la femme l'ont enrichi de divers compléments et commentaires.

Couverture conçue par Jacques Wandfluh, Studio Infographie (Suisse)  
Impression par SADAG S.A. (France)

## Avant-propos

Avec le budget de l'Etat, les gouvernements annoncent les grands axes de leur politique et énoncent les moyens dont ils entendent user pour les mettre en oeuvre. Face aux attentes toujours plus fortes en matière de démocratie et de bonne gouvernance, les parlements doivent jouer un rôle plus actif dans le processus budgétaire. Instances représentatives suprêmes au niveau national, les parlements, et leurs membres, doivent veiller non seulement à ce que les aspirations des électeurs soient satisfaites mais aussi à ce que l'argent public soit prélevé équitablement, dépensé utilement et comptabilisé rigoureusement.

La démocratie repose sur un partenariat véritable entre hommes et femmes et sur l'élimination des inégalités entre les sexes. L'analyse du budget dans une perspective de genre est un bon outil pour évaluer les incidences que les décisions gouvernementales ont sur les hommes et les femmes, sur les garçons et les filles, et pour mesurer la contribution réelle de chaque individu à l'économie. Ainsi, les gouvernements peuvent élaborer et mettre en oeuvre des politiques assurant l'équité.

Ce Guide - le sixième d'une série produite par l'Union interparlementaire (UIP) avec différents partenaires - a été établi dans le souci de renforcer les capacités des parlements dans le processus budgétaire. Il est le résultat d'une collaboration particulièrement fructueuse entre l'UIP, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut de la Banque mondiale et le Fonds des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Cette coopération intensive a été alimentée par une série de séminaires régionaux et nationaux conjoints sur le thème « Parlement et processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes ». Fondamentalement attachés au renforcement des principes démocratiques et à l'égalité des sexes, les organismes en question ont consacré du temps, de l'énergie et des ressources à tous ces projets.

Conçu avant tout comme un outil de référence, ce Guide présente des exemples concrets de participation parlementaire active au processus budgétaire. Il vise à renforcer la capacité institutionnelle des parlements à agir positivement sur le budget, et à doter les parlements, leurs membres et leur personnel des outils nécessaires pour analyser le budget dans une perspective de genre. Enfin, on espère qu'il sera un compagnon utile pour tous les participants aux séminaires passés et futurs sur le processus budgétaire.

**UNION INTERPARLEMENTAIRE**

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT**

**INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE**

**FONDS DES NATIONS UNIES  
POUR LA FEMME**



# Tables des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 Quelques concepts et questions de base en matière budgétaire</b> .....	<b>11</b>
Qu'est-ce qu'un budget ?.....	11
Objectifs du processus budgétaire.....	16
Vers une perspective à moyen terme.....	20
Budgets et stratégies de réduction de la pauvreté.....	23
<b>Chapitre 2 Le processus budgétaire</b> .....	<b>27</b>
Les acteurs du processus budgétaire.....	27
Les étapes du processus budgétaire.....	32
<b>Chapitre 3 Le budget en tant qu'outil de transparence</b> .....	<b>41</b>
L'influence des parlements sur la politique budgétaire.....	41
L'examen préalable : approbation du budget.....	47
Contrôle a posteriori : prise en compte des conclusions de la vérification.....	53
Contrôle continu.....	59
<b>Chapitre 4 La prise en compte du genre dans le budget</b> .....	<b>61</b>
Concepts déterminants.....	61
Pourquoi des budgets prenant en compte le genre ?.....	61
Que faut-il entendre par perspective d'équité entre hommes et femmes ?.....	65
Comment effectuer une analyse des budgets selon les sexes ?.....	69
Quelques initiatives de prise en compte du genre dans les budgets.....	78
Difficultés et contraintes dans la budgétisation prenant en compte le genre.....	79
<b>Chapitre 5 Pour une plus forte participation des parlements</b> .....	<b>83</b>
Réexamen des pouvoirs du Parlement.....	84
Permettre une contribution du Parlement à la formulation de la politique budgétaire à moyen terme.....	84
Pour une analyse indépendante du budget.....	85
Améliorer les capacités des parlementaires.....	87

Un meilleur accès à l'information.....	88
Développer le rôle des commissions.....	90
Réévaluer le calendrier du processus budgétaire.....	91
Institutionnaliser la prise en compte du genre dans le budget.....	92
<b>Glossaire de termes budgétaires.....</b>	<b>95</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>103</b>
<b>Sites web utiles.....</b>	<b>111</b>

## Tableaux, Figures et Encadrés

Tableau 1 : Le Parlement approuve-t-il généralement le budget tel que présenté par le gouvernement ?.....	43
Tableau 2 : Pouvoirs parlementaires d'amendement du budget.....	48
Tableau 3 : Quelques chiffres tirés d'une enquête sur les commissions des comptes publics.....	57
Tableau 4 : Temps moyen en minutes consacré quotidiennement à diverses activités par les australiens et les australiennes en 1992.....	66
Tableau 5 : Quelques options pour la création d'une capacité d'analyse budgétaire.....	86
Figure 1 : Les secteurs de l'économie.....	63
Encadré 1 : Origine de l'exercice.....	11
Encadré 2 : Principes d'un bon budget.....	14
Encadré 3 : Principes de transparence budgétaire selon le FMI.....	15
Encadré 4 : Problèmes courants en matière budgétaire.....	16
Encadré 5 : Budgets axés sur les résultats.....	18
Encadré 6 : Décentralisation budgétaire.....	20
Encadré 7 : Qui profite des cadres de budgétisation à moyen terme ?.....	21
Encadré 8 : Options pour la mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme.....	23
Encadré 9 : Pauvreté et genre.....	25
Encadré 10 : La dynamique des partis influe sur le rôle budgétaire des parlements.....	28
Encadré 11 : Types d'institutions de vérification suprêmes.....	28
Encadré 12 : La « Women's Budget Initiative » en Afrique du Sud.....	30

Encadré 13 : La société civile s'attaque à la corruption au Mexique.....	31
Encadré 14 : Participation du Parlement à la gestion de prêt.....	32
Encadré 15 : Transparence pendant l'étape de rédaction en Finlande.....	33
Encadré 16 : Qu'arrive-t-il lorsque le budget n'est pas approuvé dans les délais ?.....	35
Encadré 17 : Le Parlement zambien s'attaque aux problèmes que posent les « budgets de gestion ».....	36
Encadré 18 : Flexibilité administrative dans l'exécution du budget en Nouvelle-Zélande.....	37
Encadré 19 : Les divers types de vérification.....	38
Encadré 20 : Classement des parlements en fonction de leur influence sur la politique budgétaire.....	41
Encadré 21 : La convention de confiance.....	44
Encadré 22 : Exemples de questions à poser sur le budget : le cas du Parlement néo-zélandais.....	44
Encadré 23 : Définition et mécanismes de la transparence.....	46
Encadré 24 : Réexamen du rôle du Congrès brésilien dans le processus budgétaire.....	48
Encadré 25 : Les pouvoirs budgétaires des chambres hautes.....	50
Encadré 26 : Les femmes dans les commissions des finances.....	52
Encadré 27 : Les commissions parlementaires doivent-elles être ouvertes aux médias et au public ?.....	52
Encadré 28 : Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques.....	53
Encadré 29 : Examen des conclusions de la vérification au Parlement allemand.....	55
Encadré 30 : Examen parlementaire des conclusions de la vérification dans les commissions des comptes publics.....	56
Encadré 31 : Le Public Sector Accountability Monitor (Observateur des comptes publics) en Afrique du Sud.....	59
Encadré 32 : Le rôle particulier de l'opposition.....	60
Encadré 33 : Le travail « invisible » des femmes contribue au produit mondial.....	64
Encadré 34 : Le budget en tant que moyen de remplir les engagements nationaux et internationaux en faveur des femmes.....	64
Encadré 35 : Cadre de mesure de l'égalité entre hommes et femmes.....	67
Encadré 36 : Cadre Genre et développement (GAD)56.....	67
Encadré 37 : Renforcer la gouvernance par une budgétisation prenant en compte le genre.....	68
Encadré 38 : Cadre pour l'analyse des dépenses selon les sexes.....	70
Encadré 39 : Le budget du Sri Lanka et l'égalité entre hommes et femmes.....	70
Encadré 40 : Le cadre Genre et développement (GAD) dans la politique budgétaire aux Philippines.....	72

Encadré 41 : Outils d'analyse selon les sexes dans le processus budgétaire britannique.....	73
Encadré 42 : Impacts selon les sexes de la fiscalité et des prestations au Royaume-Uni.....	76
Encadré 43 : Repenser les pouvoirs d'amendement du budget en France.....	84
Encadré 44 : Loi ougandaise 2001 relative au budget et budgétisation prenant en compte le genre.....	85
Encadré 45 : Le rôle crucial du personnel parlementaire.....	86
Encadré 46 : L'action de l'UIP pour promouvoir le rôle du Parlement dans le processus budgétaire.....	88
Encadré 47 : Les documents budgétaires nécessaires.....	89
Encadré 48 : Le nouveau processus budgétaire au Parlement suédois.....	91
Encadré 49 : Prise en compte du genre dans le budget au Parlement ougandais.....	92
Encadré 50 : Quelques mesures possibles pour renforcer le rôle budgétaire du parlement.....	94

# Introduction

Les budgets concernent chacun d'entre nous. Les entreprises analysent la politique budgétaire en vue de prendre des décisions d'investissement qui se répercutent sur la croissance et l'emploi. En tant que citoyens, nous attendons de l'Etat qu'il fournisse des services et des infrastructures vitaux. La construction de nouvelles routes, d'écoles susceptibles d'accueillir nos enfants et d'hôpitaux capables de répondre aux besoins de santé publique, dépend pour une bonne part de la manière dont le gouvernement lève des recettes et affecte des fonds à la satisfaction de besoins divers, souvent concurrents, parfois conflictuels.

Le budget est l'outil de politique économique le plus important dont dispose le gouvernement; il expose de façon complète les priorités d'un pays. En tant qu'institution représentative du peuple, le Parlement national est l'enceinte qui, plus que toutes les autres, permet de veiller à ce qu'un budget corresponde aux besoins du pays, compte tenu des ressources disponibles. Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire instaure des freins et des contrepoids, gages d'un gouvernement transparent et responsable et d'une fonction publique efficace.

**En tant qu'institution représentative du peuple,  
le Parlement national est l'enceinte qui, plus que toutes les autres,  
permet de veiller à ce qu'un budget corresponde  
aux besoins du pays compte tenu des ressources disponibles.**

L'une des composantes les plus importantes du contrôle parlementaire est le devoir de veiller à ce que le budget réponde équitablement aux besoins des femmes et des hommes, et qu'il soutienne les groupes les plus vulnérables de la société comme les garçons et les filles pauvres, les handicapés, les minorités et les personnes âgées. Le Parlement ratifie les conventions internationales touchant aux droits de l'homme, or ces textes obligent l'Etat à prendre des mesures au niveau national.

Les gouvernements sont des institutions complexes et leurs budgets ne le sont pas moins. En termes de recettes et de nombre d'employés, certaines administrations nationales comptent parmi les organisations les plus gigantesques au monde. Aussi certains documents budgétaires représentent-ils des milliers de pages parfois difficiles à comprendre et dont l'analyse approfondie demande un temps considérable. C'est la raison pour laquelle le contrôle du budget peut se révéler ardu : il n'est pas aisé pour des législateurs d'examiner les prévisions de recettes et de dépenses annuelles du gouvernement.

L'influence des parlements nationaux sur la politique budgétaire n'a cessé de diminuer dans beaucoup de pays industrialisés. Plusieurs raisons expliquent cette évolution.

L'apparition de partis politiques disciplinés au 19<sup>ème</sup> siècle a limité l'indépendance du législatif. Souvent, la décentralisation aux collectivités régionales et locales des dépenses et, dans une moindre mesure, des recettes, a rogné le pouvoir de contrôle exercé par les parlements sur les fonds publics. En outre, la progression des dépenses sociales au cours du 20<sup>ème</sup> siècle a préaffecté des pans entiers du budget et, partant, réduit la possibilité de réaffecter les dépenses d'une année sur l'autre. Au fil des années, la loi de finance est progressivement devenue l'aune à laquelle se mesure l'action du pouvoir législatif.

Mais aujourd'hui, il semble que de nombreux parlements tentent de repenser leur rôle dans le processus budgétaire et de se repositionner en tant qu'acteurs à part entière. A cela deux raisons : l'essor de la démocratie et une vague de réforme constitutionnelle à la faveur desquelles les parlements et la société civile devraient prendre une part plus active au processus. En outre, dans nombre de pays pauvres, on veille de plus en plus à ce que le budget contribue à la lutte contre la pauvreté, et les parlements veulent faire entendre leur voix dans le débat sur le développement.

De nouveaux partenariats devraient permettre une plus grande participation au processus budgétaire et favoriser un consensus sur les choix et les arbitrages difficiles que ce processus implique. Nombreux sont les pays où les organisations de femmes analysent les budgets pour voir s'ils n'ont pas une incidence différente sur les hommes et les femmes des diverses catégories socio-économiques. Ces organisations de femmes, en partenariat avec les législateurs, demandent aux gouvernements des comptes sur le respect de l'égalité entre hommes et femmes, aux termes des engagements pris en la matière.

L'objet du présent guide est d'aider les parlementaires à participer efficacement au processus budgétaire. Il s'efforce d'exposer la diversité des méthodes et expériences nationales. Chaque chapitre comporte un texte général complété par des études de cas et des exemples illustrant des questions particulières. Nous avons essayé de diversifier nos exemples. En outre, l'annexe contient un glossaire budgétaire succinct, une bibliographie ainsi qu'une liste de sites web utiles.

# Chapitre 1

## Quelques concepts et questions de base en matière budgétaire

Le budget est, sans doute, le document le plus important élaboré par le gouvernement. Ne serait-ce que par leur taille, les budgets nationaux sont des outils puissants, déterminants pour le développement économique et social. Ils déterminent aussi, dans une large mesure, l'équité des prestations offertes aux différents groupes de la population, tels que les hommes et les femmes. Les plans de dépenses révèlent les priorités du gouvernement de façon concrète, par les dotations, et ils jettent les bases d'une gestion opérationnelle saine au niveau des administrations et des ministères. Le présent chapitre est une brève introduction à la terminologie budgétaire et à certains concepts et questions fondamentaux en la matière. On trouvera dans ce chapitre divers exemples des implications que la budgétisation a en matière de genre.

*“Elaborer un budget revient à traduire des ressources financières en objectifs humains.”*

*Aaron Wildavsky*

### Qu'est-ce qu'un budget ?

Le mot « budget » fait, semble-t-il, son apparition au début du 19<sup>ème</sup> siècle et sa définition juridique remonte à une loi française de 1862. D'une façon générale, le budget comporte les plans financiers du gouvernement pour une période à venir. Il est élaboré à intervalles réguliers par l'exécutif et soumis au Parlement pour approbation, normalement une fois par an. Les budgets couvrant une période de deux ans sont moins fréquents. Le budget a pour objectif la stabilisation macroéconomique, la redistribution des recettes et l'affectation des ressources financières à diverses fonctions publiques.

#### Encadré 1 : Origine de l'exercice

Les premiers budgets étaient clairement liés au cycle des cultures. Une fois la récolte engrangée, on pouvait faire des plans pour l'année suivante. Beaucoup de pays en développement ont maintenu ce lien en conservant un exercice budgétaire non calendaire. En Inde, les recettes pour l'exercice suivant ne peuvent être évaluées qu'après la saison de la mousson en mai, juin et juillet. Mais l'agriculture n'est pas la seule source des recettes entrant en compte dans le tiers-monde. Ainsi, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a modifié son exercice pour l'adapter à celui des pays donateurs dont les contributions sont décisives pour la planification économique du gouvernement. D'autres pays d'Asie hésitent entre calendrier

lunaire et calendrier solaire. Petit à petit, une tendance se dessine en faveur de l'année civile, jugée budgétairement plus commode. Le Royaume-Uni est resté fidèle à un exercice commençant en avril alors que la Suède a abandonné le budget non calendaire en faveur de l'année civile en 1995. Dans le long débat qui a précédé cette décision, il est apparu qu'une harmonisation vers le haut (l'Union européenne) et vers le bas (en direction des entreprises privées, des communes et des régions depuis longtemps adeptes de l'année civile en matière budgétaire) permettrait plus de transparence et de coordination entre les divers niveaux.

Source : Tarschys (2002 : 79-80).

Le budget comporte deux composantes principales, les recettes et les dépenses. Les sources des recettes varient considérablement d'un pays à l'autre. Elles consistent généralement en des taxes et impôts directs comme ceux sur les revenus des personnes et des entreprises, et en des taxes indirectes comme les taxes à l'achat. Mais les recettes peuvent également provenir de droits d'utilisation sur certains services, de l'aide étrangère et d'activités commerciales.

Pour déterminer ses options fiscales, le gouvernement doit mesurer les avantages et les inconvénients, notamment les conséquences possibles sur différents groupes d'hommes et de femmes. Par exemple, s'il donne plus de poids aux taxes à l'achat, il rend l'impôt plus dégressif. Cela veut dire qu'un pauvre paie autant d'impôts qu'un riche lorsqu'il achète un vêtement ou une denrée alimentaire, car ce mode d'imposition ne tient pas compte des différences de revenus. Ce type d'impôts entraîne d'autant plus de conséquences en matière de genre qu'il s'applique aux biens essentiels consommés par les pauvres, sachant que ce sont surtout les femmes qui achètent les produits de consommation courante.

En revanche, l'impôt sur le revenu est progressif lorsqu'il applique des taux plus élevés aux personnes disposant d'un revenu élevé. Le problème est que lorsque l'économie formelle est modeste, l'imposition excessive d'un petit groupe de personnes à haut revenu peut nuire à l'investissement et donc à la croissance et à la création d'emplois. A terme, elle risque d'éroder la base d'imposition et, partant, les recettes du gouvernement. Les politiques fiscales peuvent influencer directement sur les relations entre hommes et femmes, surtout lorsque le modèle dominant est celui de l'homme soutien de famille, au détriment des foyers dont la charge incombe à une femme. De même, l'impôt sur le revenu a des conséquences sur la participation des femmes à la population active, sachant les obligations dont les femmes doivent s'acquitter, en plus, au sein du ménage. Ainsi, beaucoup de femmes qui travaillent consacrent une partie de leurs revenus aux frais de garde de leurs enfants pendant la journée, mais ces dépenses ne sont pas déductibles du revenu imposable. Lever des recettes suffisantes, tout en préservant l'équité et en stimulant la croissance économique, est un exercice qui implique des arbitrages difficiles.

**Lever des recettes suffisantes, tout en préservant l'équité et en stimulant la croissance économique, est un exercice qui implique des arbitrages difficiles.**

Côté dépenses du budget, le gouvernement affecte des fonds à divers domaines tels que la santé publique, l'éducation, l'agriculture, la justice, la défense, etc. La part des dépenses totales affectée à chaque secteur indique les priorités pour un exercice donné et le changement de priorités sur une plus longue période.

En termes économiques, on peut établir une distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital. Les dépenses courantes portent sur les biens et services consommés immédiatement, par exemple les salaires des fonctionnaires ou les fournitures scolaires. Les dépenses en capital consistent en des fonds consacrés à l'achat de biens servant à la production d'autres biens, par exemple des machines-outils ou des équipements. L'équilibre entre dépenses courantes et dépenses en capital est important. Lorsque le gouvernement construit un hôpital et l'équipe (dépense en capital), il doit veiller à mettre de côté des fonds de fonctionnement suffisants pour permettre le fonctionnement normal de cet hôpital, ce qui implique une budgétisation des salaires, des médicaments, etc. (dépenses courantes).

Lorsque le gouvernement dépense plus que les recettes disponibles, il peut soit lever des impôts soit inscrire un déficit à son budget en recourant à l'emprunt pour combler ce déficit. De nombreuses méthodes peuvent être employées alternativement à cette fin, mais le déficit classique est généralement considéré comme l'indicateur central de la santé budgétaire. Cette mesure de déficit se définit comme l'excédent des dépenses totales du gouvernement par rapport au total des recettes. Il n'y a pas de chiffre absolu indiquant si le déficit atteint des proportions trop importantes : cela dépend de la taille de l'économie. C'est la raison pour laquelle on recourt au ratio déficit/PIB pour indiquer la part du revenu national devant servir à financer le déficit. Bien que la taille appropriée du déficit dépende de nombreux facteurs qui déterminent la viabilité au cas par cas, un critère grossier mais largement accepté a été fixé par le traité de Maastricht de l'Union européenne : 3 % du PIB. Mais certains vont plus loin et exigent « des budgets en équilibre », c'est-à-dire des budgets où les recettes sont égales aux dépenses.

**Le déficit classique, mesuré comme l'excédent du total des dépenses des gouvernements par rapport au total des recettes, est généralement considéré comme l'indicateur central de la santé budgétaire.**

Les changements de déficit ne résultent pas nécessairement d'une modification de la politique budgétaire, ils peuvent également être dus au cycle économique, entre autres. Cependant, un déficit en croissance constante peut devenir inquiétant :

- Premièrement, l'emprunt public peut exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêts, « évinçant » l'investissement du secteur privé. En d'autres termes, lorsque le gouvernement emploie l'essentiel du capital disponible sur le marché de l'emprunt, il diminue d'autant la part pouvant être empruntée par le secteur privé pour développer ses activités. Une situation qui risque de compromettre la croissance économique.
- Deuxièmement, le financement des dépenses par le déficit budgétaire revient cher. Etant donné que le gouvernement doit mettre de côté une part des fonds pour le service de sa dette, il reste moins d'argent pour les prestations. Or, la baisse des prestations sociales a des conséquences plus lourdes sur les femmes que sur les hommes. Par exemple, la décision de servir la dette et de réduire les prestations pour les enfants ou la santé publique augmente le travail non payé des femmes car ce sont elles qui s'occupent essentiellement de la famille.
- Troisièmement, il est injuste de forcer les générations futures, par un recours massif à l'emprunt, à faire des sacrifices pour rembourser des dépenses dont nous jouissons actuellement. Un problème d'autant plus grave lorsque les fonds empruntés n'ont pas été consacrés à des investissements productifs.
- Quatrièmement, les déficits excessifs sont générateurs d'une forte inflation. Jadis, certains gouvernements recouraient à la « planche à billets » pour honorer le service de la dette. Toutefois, il est difficile de faire aboutir cette stratégie lorsque la banque centrale jouit d'une totale indépendance par rapport à l'Exécutif, de droit et de fait.

Le maintien du déficit à un certain niveau ne doit pas être considéré comme une fin en soi mais plutôt comme le moyen d'améliorer le niveau de vie des citoyens. Parfois, on est amené à arbitrer entre deux objectifs : réduire le déficit budgétaire ou parvenir, à terme, à une croissance générale et équitable.

## **Encadré 2 : Principes d'un bon budget**

**Globalité** : le budget doit couvrir toutes les activités budgétaires de l'Etat, porter sur toutes les dépenses et les recettes publiques, permettant ainsi un débat approfondi et informé sur les arbitrages entre diverses options.

**Prévisibilité** : les administrations et services dépensiers doivent être certains de leurs affectations à moyen terme pour être en mesure de planifier. Des flux de financement stables sont gage d'une bonne planification, de prestations efficaces et efficaces.

**Contestabilité** : aucun poste budgétaire ne peut prétendre à un financement automatique. Toute politique et le financement y afférent doivent faire l'objet d'un bilan et d'une évaluation réguliers si l'on veut bien définir les priorités et obtenir les meilleurs résultats des administrations dépen-sières.

**Transparence** : toutes les informations pertinentes et nécessaires à une bonne décision budgétaire doivent être disponibles sous une forme accessible, de façon systématique et en temps voulu. Les informations budgétaires doivent être exactes, fiables et complètes.

**Périodicité** : le budget doit porter sur une durée fixe, en général un an, et le processus d'élaboration du budget doit se conformer à un calendrier clair et fiable, convenu et publié à l'avance.

Source : Banque mondiale (1998).

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les budgets et les politiques macroéconomiques sont les outils permettant d'atteindre des objectifs de développement aussi bien économiques que sociaux. D'aucuns estiment que le développement économique entraîne automatiquement un développement social et humain, mais l'expérience montre que ces retombées ne sont pas acquises sauf lorsque des politiques sont formulées en vue d'assurer délibérément une redistribution équitable des bénéfices de la croissance économique, tout particulièrement en direction des pauvres, femmes et hommes, des minorités, des enfants et des handicapés.

### **Encadré 3 : Principes de transparence budgétaire selon le FMI**

**Clarté des rôles et responsabilité** : le secteur public doit être clairement distingué du reste de l'économie et les rôles d'orientation et de gestion du gouvernement doivent être bien définis. Il faut instituer un cadre juridique et administratif clair pour la gestion budgétaire.

**Publicité des informations** : les citoyens doivent pouvoir obtenir une information complète sur l'activité passée, actuelle et projetée du gouvernement.

**Préparation, exécution et information budgétaires ouvertes** : les documents budgétaires doivent définir les objectifs de la politique budgétaire, le cadre macroéconomique, les orientations budgétaires fondamentales et les risques budgétaires majeurs identifiables. Les estimations budgétaires doivent être classées et présentées de manière à faciliter l'analyse des politiques et à favoriser la transparence. Les procédures d'exécution et de suivi des dépenses autorisées doivent être clairement définies. L'information budgétaire, fournie en temps voulu, doit être complète et fiable avec indication des écarts par rapport au budget.

**Assurance indépendante d'intégrité** : l'intégrité de l'information budgétaire doit faire l'objet d'un contrôle public et indépendant.

Source : Fonds monétaire international (1998).

## Objectifs du processus budgétaire

Si les ressources étaient illimitées, il n'y aurait nul besoin de rationner, de négocier arbitrages et compromis : nous obtiendrions tout ce que nous souhaitons du budget. En réalité, les besoins de dépenses dépassent inévitablement les financements disponibles, obligeant les gouvernements à faire des choix dans l'affectation de ressources rares afin de répondre aux besoins concurrents de la société. La budgétisation oblige à prendre conscience des contraintes financières globales, à faire des arbitrages difficiles et permet une exécution efficace des politiques.

### Encadré 4 : Problèmes courants en matière budgétaire

Les problèmes les plus courants en matière budgétaire sont :

- mauvaise planification;
- liens insuffisants entre politiques et budget;
- mauvaise gestion de la trésorerie;
- contrôle insuffisant des dépenses;
- exécution peu rigoureuse entraînant un écart important entre le budget tel qu'approuvé et qu'exécuté ;
- systèmes comptables inadaptés ;
- documentation budgétaire insuffisamment détaillée, mal structurée et non fiable

Lorsque le système budgétaire laisse à désirer, des ajustements sont fréquemment apportés aux plans de dépenses au cours de l'exercice, une méthode connue sous le nom de « budgétisation continue ». Les parlements sont parfois invités à approuver un grand nombre de collectifs budgétaires. Dans ce cas, le budget annuel perd de son poids en tant que plan financier global du gouvernement et le processus budgétaire peut facilement se transformer en un exercice purement théorique visant à élaborer un document éloigné de la réalité budgétaire, avec des résultats forcément médiocres. De telles situations nous forcent à réfléchir aux objectifs du processus budgétaire et aux mécanismes institutionnels qui permettent d'atteindre lesdits objectifs.

Source : basé sur la Banque mondiale (1998 : 4-7).

Lorsqu'ils définissent les objectifs, les gouvernements peuvent se poser une série de questions :

### Combien dépensons-nous ?

L'enveloppe budgétaire totale doit résulter de décisions claires et respectées plutôt que de l'addition de diverses demandes de financement ne tenant aucun compte des moyens. Beaucoup de facteurs doivent être pris en compte lorsqu'on détermine le bon niveau de dépenses : projets économiques, recettes disponibles, disponibilité de fonds externes et niveau acceptable du déficit.

Faire preuve de rigueur budgétaire, c'est prévoir des dépenses totales réalistes à moyen ou long terme. Il faut également évaluer l'impact des politiques économiques et budgétaires en termes d'égalité entre hommes et femmes. Par exemple, les mesures de réduction du déficit peuvent avoir des conséquences disproportionnées sur les femmes pauvres lorsque la mise en place de services payants en matière de santé ou d'eau oblige ces femmes à assumer une charge jusque-là dévolue au secteur public.

La rigueur budgétaire nécessite un ministère du Trésor ou des Finances suffisamment fort pour veiller à ce que les administrations ne sollicitent pas trop le budget pendant la phase d'élaboration et qu'elles respectent leur budget pendant la phase d'exécution. La précision des prévisions des recettes et dépenses revêt donc la plus haute importance. Une insuffisance en la matière se traduit souvent par des projets irréalistes qui surestiment les recettes et sous-estiment les dépenses pour les années à venir. Lorsque la réalité éclate, la rigueur budgétaire devient difficile, voire impossible, à maintenir.

## **A quoi servent nos dépenses ?**

Les ressources étant limitées, le processus budgétaire oblige à examiner différentes actions prioritaires avec les demandes concurrentes qu'elles impliquent pour un budget et à négocier des arbitrages entre elles. Le défi que pose l'exigence de l'efficacité des affectations consiste à adapter les ressources aux priorités en respectant une contrainte globale en matière de dépenses. Budgets et politiques peuvent bien partir de l'hypothèse que nous sommes tous égaux avec les mêmes besoins et intérêts. Cependant, la réalité est que les politiques et les budgets entraînent des résultats différents pour les diverses catégories de la société. La répartition des ressources entre les divers domaines a des conséquences différentes sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons appartenant à des milieux socio-économiques distincts. Un budget prenant en compte le genre affecte les ressources de sorte que hommes et femmes, filles et garçons, de tous les milieux socio-économiques en profitent équitablement.

Pour que politiques et budget coïncident, il faut que les fondements des politiques budgétaires soient définis clairement et sans ambiguïté, et actualisés de façon régulière. La définition des priorités est compromise s'il faut renflouer les administrations parce qu'elles ont trop dépensé: une mauvaise exécution du budget peut introduire des réajustements ponctuels importants entraînant une distorsion des priorités. Or, ces distorsions privent souvent les plus pauvres et les plus vulnérables afin de subvenir aux besoins de bureaucraties et de groupes d'intérêt puissants.

## Est-ce que nous dépensons bien ?

L'objectif est de gérer efficacement les fonds afin d'obtenir les meilleurs résultats. Les administrations dépensières doivent donc s'efforcer d'éliminer les gaspillages et de produire des biens et des services à un coût qui permet des gains d'efficacité permanents. C'est la raison pour laquelle les parlements s'intéressent désormais non seulement à l'affectation des fonds mais aussi aux prestations. Lorsque les charges administratives et en personnel sont gonflées, elles profitent davantage aux hommes qu'aux femmes parce que, dans de nombreux services publics, les premiers sont plus nombreux, notamment au niveau des cadres et dirigeants dont les salaires sont plus élevés. Les femmes se concentrent aux niveaux inférieurs et, dans certains pays, gagnent moins que leurs homologues hommes pour un même travail. Des dépenses administratives excessives détournent des ressources limitées au préjudice des pauvres et autres groupes vulnérables.

Pour faciliter le contrôle du travail des administrations par le parlement, il faut que le budget aille au-delà de la présentation classique en dépenses et recettes. Il doit également fournir des informations sur les objectifs stratégiques, les produits chiffrés attendus (le volume de biens et services à dispenser) et sur les résultats (les effets et impacts des activités entreprises sur la collectivité). Lorsqu'elles sont passées au crible et qu'elles sont tenues de rendre compte de leurs résultats, les administrations réussissent parfois à passer d'une attitude d'exécution mécanique du budget à une attitude axée sur les résultats. Les contrats de résultats passés avec les hauts fonctionnaires sont l'un des mécanismes institutionnels qui apportent des incitations complémentaires. Parallèlement, les pays auraient tort d'essayer de passer directement à un système entièrement axé sur les résultats car les rudiments d'un contrôle judiciaire des intrants doivent être maîtrisés avant toute chose.

### Encadré 5 : Budgets de réalisation

Le rendement est l'un des thèmes centraux de la réforme budgétaire depuis plusieurs décennies. Les efforts en la matière ont pris diverses formes avec plus ou moins de succès. L'une des raisons en est qu'un processus budgétaire favorisant le rendement est une idée en apparence simple mais en réalité extrêmement difficile à mettre en pratique. Au sens large, il s'agit d'un budget présentant des informations sur ce que les administrations ont réalisé ou espèrent réaliser avec les fonds qui leur sont fournis. De nombreux pays donnent désormais de telles informations dans le cadre de leurs documents budgétaires. Mais si on suit une définition plus étroite, ne peuvent être qualifiés de budgets de réalisation que les budgets qui établissent un rapport explicite entre chaque augmentation de ressources et chaque augmentation des produits ou des résultats. Il y a très peu d'exemples de réussite en la matière au sens de la définition étroite, la Nouvelle-Zélande étant peut-être le pays qui a poussé ce concept le plus loin.

Source : Schick (2003).

Les objectifs d'accessibilité économique, de hiérarchisation des priorités et d'efficacité opérationnelle ont leurs pendant côté recettes du budget. Point de rigueur budgétaire sans une prévision exacte des ressources disponibles. Les gouvernements prévoient souvent une conjoncture en amélioration, notamment une croissance plus élevée, un chômage en baisse et une inflation plus faible, qui ont tous un impact sur le montant des recettes attendues. En outre, il est tentant de faire preuve d'un optimisme exagéré dans les prévisions de recettes car cela crée un espace imaginaire permettant de promettre plus d'argent et de services que des prévisions réalistes. Le problème est que les surestimations nuisent à la rigueur budgétaire car, soit elles contribuent au creusement des déficits, soit elles faussent la planification lorsque des coupes s'avèrent indispensables dans les dépenses pour combler un déficit des recettes. On peut se faire une idée précise de la perspicacité de la planification économique des pouvoirs publics en déterminant si leurs prévisions de croissance sont sensiblement plus optimistes que celles du secteur privé et des organisations internationales. Si c'est le cas, il est probable que le budget repose sur des hypothèses peu réalistes.

Les affectations de ressources budgétaires ont également des conséquences sur les recettes, sous forme d'incidence fiscale, à savoir la distribution de la charge fiscale sur les secteurs et les personnes. De même, lorsque le gouvernement définit certaines dépenses prioritaires, il procède à des jugements politiques, en ce sens qu'il doit veiller à ce que le fardeau de l'impôt soit équitablement réparti sur l'ensemble de la population. Ainsi, les réductions d'impôt et les abattements fiscaux peuvent favoriser certains bénéficiaires, de façon délibérée ou involontaire, rendant la fiscalité plus ou moins progressive à terme. Il faut également prendre en compte les conséquences sociales différentielles des sources de recettes fiscales et non fiscales.

Ainsi, le paiement de certains services essentiels tels que l'eau, l'électricité, l'éducation et la santé se traduit souvent par un transfert des charges vers les femmes qui assument une part plus importante des tâches domestiques. Les femmes pauvres en particulier, incapables de payer lesdits services essentiels, sont parfois obligées d'augmenter leur nombre d'heures de travail pour répondre aux besoins de leur famille. Une étude sur l'effet des politiques d'ajustement structurel menées en Equateur a montré que les femmes de ce pays passent plus de temps à rechercher des articles moins chers, achètent en quantité moins importante et consacrent plus de temps à la préparation des repas du fait qu'elles achètent moins d'aliments préparés. Une partie du travail domestique est alors confiée à des femmes plus jeunes ou aux fillettes de la famille, ce qui réduit le temps de scolarisation de ces dernières (Esim 2000). En d'autres termes, il est tout aussi important de savoir qui paie quels impôts, droits d'utilisation ou d'usage, qu'il importe de savoir qui bénéficie des dépenses publiques.

Enfin, l'efficacité de l'administration fiscale est essentielle car sans elle on n'obtient pas toutes les recettes espérées conformément aux paramètres fixés par les politiques budgétaire et fiscale. Beaucoup de pays s'emploient à renforcer le civisme fiscal et à

combattre la fraude afin de combler le manque à gagner fiscal, à savoir la différence entre les recettes potentielles et réelles d'un impôt donné. Sans un flux stable et prévisible des recettes, il ne peut y avoir de gestion opérationnelle correcte des dépenses.

### **Encadré 6 : Décentralisation budgétaire**

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. On espère que la décentralisation pourra encourager l'innovation locale, adapter la prestation de services aux préférences locales et dispenser plus efficacement les prestations essentielles là où l'administration centrale s'est révélée insuffisante. Toutefois, au stade initial de la décentralisation, on observe souvent des goulets d'étranglement au niveau sous-national. Aussi la décentralisation budgétaire doit-elle s'accompagner de mécanismes adaptés de contrôle et de transparence, gage d'une décentralisation conduite de façon optimale et d'un accès équitable aux prestations. Par exemple, le Parlement doit avoir accès à des informations détaillées sur les dépenses à tous les niveaux administratifs et il doit passer au crible les arrangements sous-jacents de partage des recettes.

Source : Union interparlementaire (2003).

## **Vers une perspective à moyen terme**

Naguère, la budgétisation différentielle était la norme. Le budget d'une année servait automatiquement de base à celui de l'année suivante. Le budget visait davantage à assurer la transparence qu'à faire appliquer une politique. On veillait plus à respecter des procédures que des objectifs, des produits et des résultats budgétaires.

Cette méthode n'est pas sans inconvénient. Elle n'incite pas les pouvoirs publics à fixer des dépenses prioritaires stratégiques sur une durée donnée et les ministères dépensiers n'avaient qu'une visibilité réduite des financements qu'ils pouvaient attendre. Comme le besoin en programmes particuliers peut changer au fil du temps, des dépenses non nécessaires peuvent être reportées d'une année sur l'autre, laissant moins de fonds pour répondre à des besoins et des priorités nouveaux et plus pressants. Avec des budgets différentiels, il est difficile d'adopter des programmes et des orientations nouveaux car il y a toujours un biais en faveur des programmes existants, mieux définis et éprouvés. Et quand on se propose de transformer le processus budgétaire, par exemple pour plus d'équité entre hommes et femmes, filles et garçons, les budgets annuels se prêtent mal à la planification et au changement.

Beaucoup de pays se sont dotés d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) permettant de pallier ces lacunes. Le CDMT a pour objet d'indiquer la taille des ressources financières nécessaires à moyen terme, généralement de trois à cinq ans, pour l'exécution d'une politique existante. Le concept du CDMT diffère du budget

pluriannuel qui implique des affectations fixes pour un certain nombre d'exercices. D'ordinaire, seule la première année du CDMT est approuvée par le Parlement en tant que budget annuel, les années restantes étant des projections non contraignantes du coût futur d'une politique existante. Plus lesdites projections se raffermissent, plus elles glissent vers le centre du processus budgétaire et constituent la base des négociations annuelles des affectations, donnant un système de « budgets perpétuels ». Tous les pays de l'OCDE ont des cadres à moyen terme et de nombreux pays en développement se sont dotés ou sont en train de se doter d'outils similaires.

### **Le cadre budgétaire à moyen terme a pour objet d'indiquer la taille des ressources financières nécessaires, à moyen terme, à l'exécution d'une politique existante.**

Un CDMT présente de nombreux avantages. L'extension de l'horizon de la planification permet de dépasser les budgets différentiels mais, en même temps, le CDMT est moins rigide qu'un budget pluriannuel. En mettant en avant, à la fois, la contrainte globale des ressources et les priorités, le CDMT est également un mécanisme permettant de résoudre le conflit entre le raisonnable et ce qui est nécessaire ou demandé. Par ailleurs, les informations supplémentaires générées donnent une plus grande transparence et la prévisibilité des financements sur plusieurs années favorise la planification et une mise en œuvre efficace au niveau des administrations. En créant des liens solides entre les budgets et les objectifs de développement, le CDMT permet au parlement, au secteur privé et à la société civile de contrôler plus efficacement les activités du gouvernement. Enfin, il facilite le contrôle des budgets pour ce qui est de leurs conséquences sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons.

#### **Encadré 7 : Qui profite des cadres de budgétisation à moyen terme ?**

La qualité du flux d'informations généré par un bon CDMT aide le **Parlement** à exercer son contrôle. Les informations fournies lui permettent d'évaluer les tendances des dépenses, de tester la conformité des budgets par rapport aux politiques fixées et de demander des comptes aux administrations pour les prestations rendues. Pour les **citoyens**, en particulier ceux qui prônent l'équité, une information de qualité sur la manière dont l'argent du contribuable est dépensé est un droit et une fin en soi. Ce surcroît de transparence dans la gestion financière permet également de renforcer la responsabilité électorale, d'enrichir le débat public et la participation. De plus, le CDMT rend la politique du gouvernement plus prévisible, donnant ainsi des éléments de décision plus sûrs au **secteur privé** en matière d'investissement. Pour le **gouvernement**, le CDMT est le moyen de donner une orientation stratégique aux dépenses. Une prévisibilité accrue améliore les résultats de l'ensemble des administrations et permet de définir des budgets plus réalistes.

Source : référence à Walker et Mengistu (1999).

Avec quelques différences dans les détails, on peut distinguer quelques mesures de base devant être prises lors de l'élaboration d'un CDMT :

- La première consiste en la mise en place de plafonds globaux et sectoriels pour les dépenses, fondés sur des projections réalistes des recettes et sur la politique budgétaire. Les orientations données par le ministère des Finances sont importantes à ce stade.
- La deuxième porte sur la planification des politiques dans les limites de plafonds de dépenses. Elle implique que les administrations évaluent le coût des programmes et réfléchissent aux liens entre ces programmes et les objectifs stratégiques. Mais il y aura toujours des questions litigieuses et des arbitrages difficiles qu'il faudra négocier.
- La troisième étape, par conséquent, est celle d'une décision politique contraignante qui implique des négociations finales et l'approbation des choix politiques par le gouvernement.

Cependant, tous les pays sont exposés à des risques budgétaires inhérents à un environnement économique en constante mutation. Pour faire en sorte que les projections restent pertinentes même par temps de difficultés économiques, un cadre budgétaire à moyen terme doit prévoir une marge de manœuvre en cas d'imprévu. C'est le rôle des fonds de réserve, c'est-à-dire des fonds mis de côté en vue d'adapter le budget à des changements imprévus ou à des situations d'urgence, par exemple lorsqu'il faut reconstruire des équipements après une catastrophe naturelle comme une inondation ou une tempête. Cependant, les fonds de réserve doivent faire l'objet d'une comptabilité précise et les décisions d'utilisation de ces fonds doivent être transparentes et approuvées par le parlement. Ces fonds ne doivent pas avoir une taille excessive car ils ouvriraient alors la porte à la corruption et aux pots-de-vin.

***“Lorsque l'examen du budget se fait dans un cadre pluriannuel, le budget peut plus aisément traiter les vrais problèmes de la société.”***

*M. Simon Patrice Morin, parlementaire (Indonésie),*

*participant au Séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Manille (Philippines), 2002*

De nombreux pays se sont dotés de cadres budgétaires à moyen terme, avec plus ou moins de succès. Pareille réforme ne peut réussir sans une volonté politique au plus haut niveau. Si la planification à moyen terme est considérée comme un exercice « technique » pour bureaucrates, si les responsables politiques ne sont pas convaincus par le processus, le cadre n'aura jamais le statut et l'autorité lui permettant de se roder et de d'améliorer les choses. L'autre condition du succès est de relier clairement les

chiffres des dépenses et recettes à moyen terme à la politique du gouvernement, par exemple en établissant un rapport entre le CDMT et la déclaration de politique budgétaire à moyen terme. Seule une information descriptive sur le contenu et l'orientation de la politique budgétaire permet d'interpréter et d'évaluer correctement les chiffres à moyen terme.

### **Encadré 8 : Options pour la mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme**

Il existe plusieurs options pour la mise en œuvre d'un CDMT. L'une d'entre elles consiste à tester ou « piloter » son application dans quelques administrations. Cet essai permet de détecter les problèmes et de procéder à des réglages avant une mise en œuvre générale. Cependant, certains pays préfèrent la méthode dite du « big bang », c'est-à-dire la mise en place immédiate, à l'échelle de tous les ministères et administrations, du CDMT. Ces deux méthodes peuvent réussir mais il est important de choisir celle qui convient le mieux à chaque pays.

Source : Walker et Mengistu (1999).

**L'autre condition du succès est de relier clairement les chiffres des dépenses et recettes à moyen terme à la politique du gouvernement, par exemple en établissant un rapport entre le CDMT et la déclaration de politique budgétaire à moyen terme.**

## **Budgets et stratégies de réduction de la pauvreté**

Les pays définissent des plans nationaux de développement et des stratégies sectorielles adaptées aux besoins de divers groupes de personnes, dans le cadre d'un projet particulier de société. De nombreux pays en développement s'efforcent de lutter contre la pauvreté par des stratégies globales de développement. Cette tendance est désormais soutenue dans un certain nombre de pays en développement par les institutions financières internationales qui mettent comme condition aux remises de dette, aux prêts avantageux et à l'assistance bilatérale, l'élaboration de Documents de stratégie en matière de lutte contre la pauvreté (désigné par le sigle anglais PRSP).

L'idéal est que les PRSP soient élaborés dans le cadre de processus participatifs maîtrisés par les pays eux-mêmes, permettant aux pauvres, femmes et hommes, aux organisations de la société civile et autres parties prenantes de faire entendre leur voix, d'une manière ou d'une autre, lors de la définition des objectifs de réduction de la pauvreté et de la définition des priorités en la matière. Ces processus impliquent des plans avec des objectifs clairs et des indicateurs permettant de suivre et d'évaluer le résultat des politiques et les avantages qui en découlent pour les pauvres. Lorsqu'une

telle stratégie est mise en place, le budget devient le principal outil d'application d'un PRSP. Les fonds doivent alors être affectés conformément aux priorités définies par la stratégie. Les stratégies sectorielles, les plans de développement et les CDMT concourent, avec le budget annuel, à la mise en œuvre d'un PRSP.

Les PRSP et autres stratégies de développement sont donc des critères précieux pour l'évaluation et le suivi des budgets, et les parlementaires notamment ont ainsi le moyen d'évaluer le budget par rapport aux engagements pris en faveur de divers groupes de pauvres, femmes et hommes, et d'autres groupes vulnérables au moment où ils examinent les propositions de recettes et de dépenses annuelles du gouvernement. Il est même bon que le Parlement participe à l'élaboration des PRSP lors de laquelle d'importantes décisions sont prises sur l'orientation à donner au développement du pays. En fait, les parlements ont un rôle capital à jouer non seulement en veillant à ce que des fonds suffisants soient affectés et décaissés en faveur des actions prioritaires mais aussi à ce que l'argent soit dépensé efficacement. A défaut, les objectifs énoncés par les PRSP et autres plans de développement risquent de ne pas être atteints.

Bien que la formulation des PRSP soit censée prendre en compte les demandes des pauvres, d'aucuns ont critiqué les PRSP estimant que les politiques prioritaires de lutte contre la pauvreté définies dans ces documents ne diffèrent en rien des anciens programmes d'ajustement structurel (PAS). Ils reflèteraient les idées économiques orthodoxes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), et ne feraient pas du genre une variable de l'analyse macroéconomique. Des politiques telles que la libéralisation, les privatisations et la rigueur en matière budgétaire, monétaire et de taux de change ne reconnaissent que le travail fondé sur le marché, ignorant toute autre forme de travail. Or dans beaucoup de pays en développement, l'essentiel de ce travail consiste en des tâches de subsistance non payées ou des tâches liées à la maternité et aux enfants, effectuées par des femmes pauvres au foyer.

La traduction des aspirations des femmes et hommes pauvres en politiques prioritaires incombe aux ministères des Finances et du Plan. Mais la transformation des aspirations des gens en des politiques est justement une fonction politique. Les hommes politiques consultent leurs électeurs pour définir des programmes et collaborent avec des experts pour traduire ces programmes en des politiques appropriées. La participation insuffisante des parlements au processus PRSP rend lesdits processus politiquement moins légitimes et en compromet l'appropriation par le pays. Certes, quelques organisations de la société civile ont pu se faire entendre sur certains aspects des PRSP, mais des associations ne pourront jamais remplacer les parlements élus lorsqu'il s'agit de déterminer des priorités pour le peuple. Les parlements sont mandatés par la Constitution à contrôler le gouvernement. Pour peu qu'ils en aient les moyens matériels et juridiques, ils peuvent agir avec plus d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif que les organisations non gouvernementales qui dépendent de leurs bailleurs de fonds.

Les tenants de l'égalité entre hommes et femmes prônent l'abandon de PRSP centrés sur la croissance en faveur d'une approche privilégiant les droits de l'homme. Ils considèrent que les budgets ne sont pas seulement affaire de chiffres en dollars et en cents mais qu'ils doivent refléter les priorités et les valeurs d'un pays. Les budgets sont les principaux instruments grâce auxquels les gouvernements parviennent à faire respecter ou à violer les droits sociaux et économiques des gens. Aussi, d'aucuns souhaitent que les PRSP, par le biais de leurs budgets, tirent profit au maximum des ressources disponibles pour faire respecter progressivement les droits des pauvres, femmes et hommes, droits que les pays se sont engagés à préserver en ratifiant des conventions internationales et régionales telles que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention sur les droits de l'enfant.

Les PRSP fixent des priorités nationales visant à réduire la pauvreté et s'emploient à mobiliser des ressources en fonction de ces priorités. Mais ils ont été critiqués au motif que les pauvres subissent également l'influence de facteurs extérieurs. Le plus important de ces facteurs consiste en les règlements édictés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par d'autres accords commerciaux. On estime que les pays en développement qui souhaitent exporter vers des pays riches doivent faire face à des barrières commerciales quatre fois plus élevées que celles affrontées par les pays riches. Il leur en coûte environ 100 milliards de \$ E.-U., soit deux fois le montant de l'aide au développement qu'ils reçoivent (Kabeer 2003). Une action en faveur de l'accès au marché pour les pays en développement permettrait de réduire rapidement la pauvreté. Les PRSP comportent des politiques telles que la privatisation des services de base alors que les règles de l'OMC obligent les pays pauvres à s'ouvrir aux grosses entreprises internationales. Il se peut donc qu'à terme les gouvernements ne puissent plus fournir des services de base permettant, par exemple, de réduire la charge de travail domestique de femmes pauvres, sans être en infraction par rapport aux règles de l'OMC. Il s'agit là de facteurs externes mais qui pèsent lourdement sur les politiques nationales et sur la vie des femmes pauvres. Il faut en discuter dans les processus PRSP et notamment dans les parlements.

### **Encadré 9 : Pauvreté et genre**

Les études sur la pauvreté menées dans plusieurs pays en vue de formuler des stratégies de lutte contre la pauvreté, montrent que les hommes et les femmes souffrent de ce fléau de manière similaire mais aussi avec des différences. Ainsi, leurs modes de paupérisation sont différents même si on observe quelques convergences et les femmes et les hommes pauvres réagissent différemment à leur condition.

Des preuves incontestables montrent que l'égalité entre les hommes et les femmes est favorisée par la lutte contre la pauvreté, une plus grande croissance économique, par le respect des droits des femmes, des hommes, des fillettes et des garçons. Plusieurs études effectuées par la Banque mondiale indiquent que les inégalités entre hommes et femmes sont plus grandes dans les milieux pauvres. Elles prélèvent un lourd tribut sur la santé et le

bien-être des femmes, des hommes et des enfants, mais aussi sur la productivité, l'efficacité et le progrès économique. Les inégalités entre hommes et femmes empêchent les uns et les autres de s'arracher à la pauvreté.

Les politiques et budgets de lutte contre la pauvreté doivent prendre en compte le genre, non seulement lors de la définition des buts mais aussi lors de la désignation des objectifs et indicateurs nécessaires au suivi. En mettant en évidence les inégalités entre les sexes comme cause de pauvreté, on fait ressortir les biais sexistes que recèlent les politiques macroéconomiques. Il incombe aux parlementaires de demander des comptes aux gouvernements sur les promesses qu'ils ont faites aux pauvres. Ils doivent, entre autres, leur demander de relier leurs priorités de dépenses aux besoins particuliers des pauvres, femmes et hommes, filles et garçons. De même, les politiques fiscales doivent prendre en compte le genre ainsi que les rôles des hommes et des femmes dans l'économie. Lorsqu'on intègre correctement les besoins différents des femmes, hommes, filles et garçons pauvres dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, il devient plus aisé pour les parlementaires d'obtenir les mesures qui s'imposent.

Un audit de 2002 sur la prise en compte du genre dans le cadre de treize PRSP montre que l'action entreprise par la plupart des pays en faveur de l'égalité hommes-femmes a été fragmentaire, couvrant uniquement les domaines traditionnellement associés aux femmes, tels que la santé des mères et l'éducation des filles. Aucun n'a réfléchi à l'impact, sur les hommes et les femmes, de la libéralisation, la privatisation et autres politiques d'ajustement structurel. D'autres commentateurs reprochent aussi à cet exercice que, même lorsqu'il comporte un diagnostic de genre de la pauvreté, il n'y a pas de suivi idoine des politiques et des affectations budgétaires.

Le Crédit pour la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale (PRSC) et le Crédit du FMI pour la réduction de la pauvreté et la croissance (PRGF), qui sont les deux instruments de prêts majeurs permettant de mettre en œuvre les PRSP dans les pays fortement endettés, doivent également être fermement liés à une analyse de genre de la pauvreté pour éviter une trop grande dispersion des politiques en la matière et pour assurer que les dettes et les engagements de service de la dette future se fondent sur des prêts intelligents.

Les législateurs ont un rôle important à jouer dans la définition des cadres nationaux de lutte contre la pauvreté qui prennent en compte les besoins et les intérêts particuliers des femmes et des hommes, des filles et des garçons, de façon équitable. Ils peuvent s'assurer que les plans de dépenses soient conformes aux priorités de lutte contre la pauvreté et évaluer l'impact réel de genre desdites dépenses sur la vie des pauvres.

Sources : Zuckerman et Garrett (2003), Banque mondiale (2001).

# Chapitre 2

## Le processus budgétaire

Pour peser sur les décisions, il faut d'abord comprendre la manière dont les budgets sont assemblés. Un budget est, en effet, la résultante d'un processus d'élaboration. Les priorités et les choix qu'il recèle reflètent le pouvoir des divers acteurs de ce processus. Les plus efficaces d'entre eux réussissent à y inscrire leurs choix et priorités. Le présent chapitre donne un aperçu du processus budgétaire. Certes, il peut y avoir quelques différences d'un pays à l'autre mais on constate également d'importantes similarités.

### Les acteurs du processus budgétaire

Au sein de l'**exécutif**, il incombe au ministère des Finances ou du Trésor de coordonner le processus budgétaire et de veiller à ce qu'il avance conformément au calendrier. Le ministère des Finances possède le savoir-faire économique nécessaire aux projections macroéconomiques. Ces dernières sont importantes pour l'évaluation des fonds devant être mis à disposition en vue des dépenses. Le ministère des Finances guide, par ailleurs, l'élaboration du projet de budget et, ensuite, le suivi de sa mise en œuvre. Diverses administrations et agences participent aussi au processus de rédaction et assument la responsabilité ultime des dépenses relevant de leur compétence. Normalement, chacune des dites administrations s'efforce d'obtenir le maximum de ressources possibles, le rôle du ministère des Finances ou du Trésor étant celui de gardien des deniers publics.

#### **Le ministère des Finances ou du Trésor fait office de gardien des deniers publics.**

Dans les Constitutions démocratiques, l'impôt et la dépense publics doivent être approuvés par le **Parlement**. Il appartient donc à celui-ci d'examiner et d'autoriser les recettes et les dépenses et de veiller à la bonne exécution du budget. La nature et les effets de ce travail législatif varient. Certains parlements rédigent le budget, d'autres se contentent d'approuver les projets de budget présentés par l'exécutif sans changement. Dans certains parlements, l'essentiel du débat budgétaire se déroule en plénière; dans d'autres, on privilégie le travail en commission. Certains parlements répartissent le pouvoir décisionnaire en matière budgétaire sur diverses commissions, d'autres se sont dotés d'une commission financière unique qui domine le processus. Le vote final se déroule dans la chambre. Cependant, lorsque les commissions jouent un rôle important, la chambre s'appuie généralement sur leurs rapports pour approuver les lois de finances. En leur qualité de représentants du peuple, les députés doivent consulter leurs électeurs pour s'assurer que leurs priorités et besoins ont bien été pris en compte dans le budget approuvé.

## Encadré 10 : La dynamique des partis influe sur le rôle budgétaire des parlements

Le processus budgétaire s'inscrit dans un contexte politique plus large : il exprime les relations de pouvoir des acteurs politiques qui y participent. Le Parlement peut exercer une influence réelle ou purement théorique en grande partie en fonction des majorités politiques. Des majorités politiques fortes ou dominantes au Parlement rendent les résultats des votes plus prévisibles. En revanche, lorsque le Parlement abrite plusieurs partis dont aucun ne peut se prévaloir d'une majorité nette de sièges, l'exécutif doit rallier plusieurs partis pour faire adopter son budget. Il lui faut marchander et faire des concessions pendant ce processus.

La deuxième variable, liée à la première, est la cohésion ou la discipline de parti. Elle implique un vote conformément à la ligne décidée par le parti, même si le résultat ne correspond pas entièrement aux préférences du député concerné. Les majorités ne se traduisent par des votes prévisibles au Parlement que lorsque les partis font preuve d'une discipline stricte. On constate une cohésion faible des partis le plus souvent dans les systèmes électoraux centrés sur des candidats et dans lesquels l'appartenance à un parti n'est pas le facteur déterminant lors de l'élection. Dans d'autres systèmes, le succès électoral dépend étroitement de l'appartenance à un parti, notamment lorsque la direction du parti a une voix prépondérante dans le choix des candidats et lorsque les électeurs choisissent essentiellement ou exclusivement en fonction du parti qu'ils préfèrent.

En outre, des collectifs informels dans certains parlements, concernant par exemple les femmes ou l'environnement, peuvent avoir une influence sur la législation, y compris sur les lois budgétaires. Ils s'efforcent de négocier avec les partis ou d'agir directement afin de peser sur les débats budgétaires au parlement, en fonction des systèmes de parti et des systèmes électoraux en place.

Sources : Leston-Bandeira (1999), Young (1999), Von Hagen (1992).

**Des institutions supérieures de vérification indépendantes** vérifient les comptes publics pour voir si le gouvernement a bien appliqué le budget tel qu'approuvé par le parlement, avec toute l'efficacité voulue. Cette fonction de base est similaire dans tous les systèmes mais on constate quelques différences dans la conception des institutions de vérification suprêmes. Ainsi, certaines sont directement liées au Parlement alors que d'autres jouissent de l'indépendance judiciaire. Les compétences, ressources et types de vérifications effectuées peuvent également varier.

## Encadré 11 : Types d'institutions de vérification suprêmes

**Le modèle de la cour des comptes** : dans le système napoléonien, la cour des comptes a, à la fois, l'autorité juridictionnelle et administrative, et elle est indépendante du législatif et de l'exécutif. Cette institution fait partie intégrante du judiciaire, rendant des arrêts sur le respect, par le gouvernement, des lois et règlements et veillant au bon usage des deniers publics. La cour vérifie les comptes de tous les comptables publics y compris ceux des ministères, administrations et agences, ainsi que les comptes des entreprises commerciales

et industrielles relevant des ministères et ceux des organismes de sécurité sociale. Ce modèle est en usage dans les pays latins d'Europe (Espagne, France, Italie, Portugal, et autres), en Turquie et dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique francophone. En France, la fonction de vérification remonte au 14<sup>ème</sup> siècle. Cependant, le processus de vérification n'a été régularisé et pleinement institué qu'avec la création de la Cour des comptes, en 1807, par Napoléon.

**Le modèle de l'auditeur général :** dans le système de Westminster, l'office de l'auditeur général est un organe indépendant responsable devant le parlement. Constituée d'experts comptables et de techniciens professionnels, cette institution soumet des rapports périodiques sur les comptes et les activités des organismes publics. Elle n'a pas de fonction judiciaire mais, lorsqu'il y a lieu, ses conclusions sont transmises aux tribunaux. Ce modèle prévaut dans beaucoup de pays du Commonwealth comme l'Australie, le Canada, l'Inde, le Royaume-Uni mais aussi dans beaucoup de pays des Caraïbes, du Pacifique, d'Asie du Sud-ouest et d'Afrique subsaharienne anglophone. En Grande-Bretagne, la première mention du vérificateur de l'Echiquier remonte à 1314. La loi relative à l'Echiquier et aux services de vérification (1866) a demandé pour la première fois à toutes les administrations de soumettre des « comptes annuels d'affectation », au Contrôleur et Auditeur général pour vérification.

**Le modèle de l'*audit board* :** ce système est similaire à celui de Westminster en ce sens que l'*audit board* est indépendant de l'exécutif et aide le Parlement à exercer son contrôle. L'*audit board* est constitué d'une commission de vérification qui est l'instance décisionnaire et d'un bureau exécutif chargé des fonctions exécutives. Le président du *board* est, de facto, auditeur général. La première fonction du *board* est d'analyser les dépenses et recettes publiques et de faire un rapport au parlement. Le modèle de l'*audit board* prévaut en Asie, notamment en Indonésie, au Japon et en République de Corée.

Source : basé sur Stapenhurst et Titsworth (2001).

La contribution que les **organisations de la société civile** peuvent apporter au processus budgétaire, et nous entendons ici toutes sortes d'organisations, des *think tanks* aux associations, commence à peine à être appréciée à sa juste valeur. Ces organisations peuvent effectuer des analyses indépendantes d'un point de vue original. Citons, à titre d'exemple, le travail relatif à l'impact du budget sur des groupes vulnérables tels que les femmes ou les enfants, pour la première fois effectué par des groupes de la société civile, parfois en collaboration avec le parlement. Dans certains pays où les parlements ont de faibles capacités d'analyse, le travail des sociétés civiles a permis d'accroître la participation du Parlement au processus budgétaire. La société civile a également œuvré à sensibiliser l'opinion aux questions budgétaires, par exemple en publiant des analyses et des guides budgétaires destinés au grand public, mais aussi grâce à des stages de formation. L'apport de la société civile au travail du Parlement est favorisé lorsque les débats en commissions et en chambre sont ouverts au public, lorsque l'information législative est facilement accessible et lorsque les commissions organisent des auditions et reçoivent des rapports sur les lois et les budgets. Dans beaucoup de pays, des réformes législatives ont facilité la participation de la société civile.

*“En Afrique du Sud, nous avons estimé qu’il fallait impérativement que des groupes de la société civile soient associés au processus budgétaire. Ces groupes ont avant tout pour tâche de contrôler le lien entre politiques publiques - faisant expressément référence aux femmes - et dépenses publiques, et fiscalité dans des secteurs précis ... Il faut que ces politiques puissent être passées au crible pour s’assurer qu’il y a bien affectation budgétaire. Fondamentalement, on a besoin de spécialistes de l’analyse budgétaire tant dans l’administration que dans la société civile pour renforcer l’analyse budgétaire et la sensibilisation.”*

*Mr. Colin Eglin, parlementaire (Afrique du Sud), expert du Séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d’équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000.*

### **Encadré 12 : La « Women’s Budget Initiative » en Afrique du Sud**

L’Afrique du Sud a été l’un des premiers pays à se préoccuper de l’impact des budgets sur différents groupes de femmes et d’hommes. Lancée en 1995, la Women’s Budget Initiative (WBI) est le fruit d’une collaboration entre des femmes parlementaires et des ONG. Les ONG partenaires étaient chargées d’analyser le budget et les politiques y afférentes afin d’évaluer leur impact sur les femmes et les hommes alors que les députées reprenaient leurs conclusions pour peser sur le débat budgétaire au parlement.

Cinq commentaires annuels sur l’impact du budget en matière de genre ont été publiés, ce qui a conduit le ministère des Finances à lancer un projet pilote similaire. La WBI a également publié une série de documents simplifiés intitulés *Money Matters* et destinés au grand public ainsi que des documents de formation pour les députés et les militants de la société civile de la sous-région Afrique australe.

En 2000, le comité parlementaire chargé de l’Amélioration de la qualité de la vie et de la condition de la femme (sigle anglais CIQLFW) a chargé deux ONG partenaires de la WBI d’étudier les aspects budgétaires de la violence à l’égard des femmes, de la pauvreté et du VIH/SIDA. Certaines de leurs conclusions ont été reprises dans les rapports du Comité en vue de servir lors des débats budgétaires. Les enquêtes effectuées peuvent servir de base d’étude permettant de mesurer les progrès du gouvernement dans ces domaines.

Source : Budlender et Hewitt (2002).

Les **médias** sont importants car ils permettent au grand public de comprendre les principales questions soulevées lors des débats budgétaires. Encore faut-il que les journalistes aient pleinement accès au Parlement et à ses commissions.

Tous les documents disponibles doivent être mis à leur disposition.

Une formation leur permettrait d’écrire des articles de qualité sur le budget. D’ailleurs, certains instituts de médias ou organisations de la société civile offrent des stages de ce type.

### Encadré 13 : La société civile s'attaque à la corruption au Mexique

Le Mexique affronte depuis longtemps la corruption dans l'administration publique. A la faveur du mouvement vers la démocratisation, l'opinion publique fait pression pour obtenir davantage de transparence de la part du gouvernement. La société civile a beaucoup fait pour promouvoir un processus budgétaire plus ouvert, notamment en se mobilisant sur des dossiers tels que les « fonds secrets » du Président et les traitements et avantages attribués de façon discrétionnaire à certains fonctionnaires. Cependant, en dépit d'une action en justice qui leur a donné raison et de l'énorme publicité faite autour des fonds secrets, les informations demandées n'ont pas été fournies. Il a fallu l'intervention de députés motivés par la démocratisation pour obtenir enfin des informations budgétaires détaillées. Les analyses menées par la société civile sur plusieurs années d'affectation et de dépenses ont apporté des informations extrêmement importantes sur les fonds secrets qui sont passés de 47 millions \$ en 1983 à 191 millions \$ en 1994. Les traitements et primes de certains fonctionnaires qui n'étaient pas réglementés ni imposés dans la plupart des cas, ainsi que les dépenses discrétionnaires des administrations ont aussi retenu l'attention. Devant les pressions, les fonds secrets ont été supprimés.

Source : International Budget Project (2000).

Quant aux **institutions financières internationales** et aux **institutions donatrices**, elles contribuent pour beaucoup au processus budgétaire des pays pauvres dont la dette extérieure est particulièrement élevée. Lorsque les institutions financières internationales et les donateurs assortissent les prêts de conditions rigoureuses, le Parlement n'a plus qu'à entériner sans discussion des budgets qui reflètent des accords préalables entre les prêteurs et l'exécutif. Pour encourager les bonnes pratiques budgétaires, les financements des donateurs doivent être transparents et prévisibles et il faut que toute l'information y afférente soit fournie dans le budget.

Les négociations sur la dette et les nouveaux financements qui se tenaient une fois par an à Paris dans un secret bien entretenu (réunions du Club de Paris) se tiennent désormais de plus en plus souvent dans les capitales nationales avec la participation de nombreux acteurs appartenant aux secteurs public et privé. Les Réunions du groupe consultatif, puisque c'est ainsi qu'elles ont été baptisées, sont désormais l'occasion pour les groupes du secteur privé et de la société civile de se faire entendre des gouvernements et des donateurs sur les questions de politique économique et de budget. Dans certains pays, les parlementaires participent à ces réunions individuellement et sur invitation. Mais la contribution du parlement, si elle veut être efficace, doit être institutionnalisée. Ainsi, un Parlement peut autoriser sa commission du budget ou des finances à coordonner sa contribution en établissant une liaison avec les autres commissions et en demandant à certains de ses membres, voire à tous, d'assister aux réunions du groupe consultatif. Quelques députés brésiliens

viennent de former un comité chargé de suivre les relations entre le gouvernement et les donateurs.

### **Encadré 14 : Participation du Parlement à la gestion de prêt**

L'emprunt est souvent une ressource budgétaire importante. Il permet de mobiliser les ressources complémentaires indispensables au développement socio-économique d'un pays mais il faut veiller à ce que la proportion des emprunts dans le budget soit raisonnable et ne compromette pas tout développement futur. Il appartient à chaque pays de déterminer un niveau acceptable d'endettement.

Une plus grande participation parlementaire à la gestion de la dette publique est souhaitable. En la matière, on estime généralement que le Parlement devrait être habilité à approuver les emprunts avant leur lancement. En conséquence, le Parlement devrait recevoir des informations détaillées sur :

- Le volume des emprunts;
- Leur finalité;
- Leur impact sur les bénéficiaires directs, hommes et femmes, garçons et filles, et société dans son ensemble;
- Les contraintes éventuelles;
- Les conditionnalités imposées par les établissements prêteurs.

Source : Union interparlementaire (2003).

## **Les étapes du processus budgétaire**

Les budgets doivent être adoptés régulièrement, d'ordinaire une fois par an, pour que le gouvernement puisse continuer à fonctionner. Le processus budgétaire est soumis à un calendrier qu'on peut ramener à quatre étapes distinctes :

- rédaction,
- travail législatif,
- exécution,
- contrôle.

Cette séquence de base se retrouve dans beaucoup de pays gouvernés démocratiquement, sinon tous. Mais on distingue d'importantes différences, d'un pays à l'autre, dans la manière dont les divers acteurs pèsent sur ce processus et dans ses délais, par exemple.

Chevauchement des cycles budgétaires : à un moment donné, plusieurs budgets différents se retrouvent à des étapes différentes de leur processus. Par exemple, le Parlement peut avoir simultanément à traiter un budget devant être approuvé, à suivre l'exécution du

budget de l'exercice en cours et à examiner un rapport de vérification sur le budget qui a déjà été exécuté. On le voit, le contrôle parlementaire sur les budgets peut s'avérer complexe.

### *Elaboration d'un projet de budget*

La phase de la rédaction est surtout du ressort de l'exécutif, ce qui ne signifie pas qu'elle doit être marquée du sceau du secret.

- Lors de la première étape, le gouvernement fixe la politique budgétaire et évalue les recettes disponibles afin d'établir l'enveloppe totale des ressources susceptibles d'être dépensées.
- Compte tenu des priorités fixées par le gouvernement, la seconde étape est celle des négociations entre les administrations et le ministère des Finances ou du Trésor sur l'affectation des fonds aux diverses fonctions. D'ordinaire, le ministère des Finances fixe des plafonds indicatifs de dépenses pour chaque administration. Chacune doit alors rédiger des projets de dépenses. Ces projets sont examinés par le ministère des Finances qui peut organiser des négociations avec les administrations afin de résoudre les questions litigieuses.
- A la fin de cette étape, le projet de budget doit être examiné et approuvé par le gouvernement qui peut aussi être amené à décider en dernier ressort si des questions particulièrement litigieuses subsistent.

Les ministères, notamment ceux des Finances et du Plan, qui coordonnent le processus budgétaire, doivent s'initier à la formulation et à l'analyse budgétaire dans une perspective de genre. Lorsque les planificateurs du budget n'ont pas de telles compétences, il est difficile pour les autres parties prenantes, telles que les législateurs, d'introduire cette perspective lors des étapes ultérieures.

#### **Encadré 15 : Transparence pendant l'étape de rédaction en Finlande**

Le projet de budget finlandais est soumis au Parlement en septembre, environ quatre mois avant le début de l'exercice en janvier. Cependant, une large partie de l'information sur le processus de rédaction est publiée avant cette date. Vers la mi-mai, dans le cadre du processus de rédaction par l'exécutif, les ministères dépensiers envoient des projets de budget révisés au ministère des Finances. En vertu de la loi finlandaise relative à la liberté de l'information, les demandes révisées sont rendues publiques. Un procédé qui, selon certains, a incité les ministères à tempérer leurs demandes, car ils ne souhaitent pas recevoir des budgets finaux

considérablement moins élevés que ce qu'ils auraient souhaité : ils seraient taxés d'irresponsabilité budgétaire ou d'impuissance politique. Cette méthode a également réduit le nombre de fuites politiquement motivées lors du processus de formulation du budget. Un exemple qui montre que transparence et responsabilité budgétaires peuvent aller de pair.

Source : adapté de Blöndal *et al* (2002 : 126-127).

## *Examen et approbation par le parlement*

Une fois rédigé, le budget général doit être approuvé par le Parlement pour entrer en vigueur. Le rôle du Parlement est le plus important au cours de cette étape pendant laquelle il examine les projets de dépenses et de recettes du gouvernement. Il peut approuver ou rejeter le budget, l'amender ou, dans certains cas, substituer son propre budget à celui soumis par l'exécutif. Dans certains pays, le Parlement adopte une loi séparée relative aux affectations et à des modifications au code fiscal ; dans d'autres, il examine un projet de loi budgétaire unifié. La forme exacte de l'approbation par le Parlement est moins importante que son caractère global. Le principe de l'autorisation législative de l'ensemble des dépenses et des rentrées fiscales publiques garantit « l'état de droit » en matière de finances publiques. Pour répondre au souci d'égalité entre hommes et femmes dans le budget, certains parlements ont créé des commissions ou sous-commissions spécialisées chargées d'intégrer une perspective de genre dans les lois, d'autant qu'elles finissent par se constituer un savoir-faire spécialisé dans ce domaine.

### **Le principe de l'autorisation parlementaire de l'ensemble des dépenses et des rentrées fiscales publiques garantit « l'état de droit » en matière de finances publiques.**

La durée de l'étape législative varie d'un pays à l'autre. Le Congrès des Etats-Unis consacre environ huit mois, voire plus, à l'adoption du budget, alors que d'autres parlements ne disposent que d'un mois. Le contrôle du budget prend du temps. On peut empiriquement en déduire que plus le Parlement consacre de temps à l'examen du projet de budget, plus il a de poids et d'influence. Une comparaison internationale laisse penser que les parlements nationaux mettent trois à quatre mois pour examiner efficacement le budget annuel de l'Etat.

En outre, on constate des différences quant au calendrier de cette étape législative. Jadis, le Parlement britannique votait les affectations de préférence vers la fin de la session afin d'obliger la Couronne à utiliser ses propres ressources avant de puiser dans les recettes fiscales. A l'époque, ce stratagème permettait en effet de réduire le plus possible la pression fiscale et de forcer la Couronne à une certaine rigueur de gestion. Beaucoup de pays qui ont opté pour le style de gouvernement parlementaire de Westminster se sont inspirés de cette méthode bien que les circonstances qui

avaient présidé à sa mise en œuvre n'existent plus. En règle générale, il vaut mieux soumettre le budget largement avant le début de l'exercice afin d'obtenir son approbation en temps voulu. La plupart des parlements hors du Commonwealth s'efforcent de suivre cette règle dans des circonstances normales.

**Il vaut mieux soumettre le budget largement avant  
le début de l'exercice afin d'obtenir son approbation en temps voulu.**

**Encadré 16 : Qu'arrive-t-il lorsque le budget n'est pas  
approuvé dans les délais ?**

Qu'arrive-t-il lorsque le budget n'a toujours pas été adopté au début de l'exercice ? On distingue, deux cas de figure principaux selon les constitutions. Il y a les pays où des dépenses provisoires sans autorisation législative expresse sont possibles et d'autres où tel n'est pas le cas.

L'exemple le plus connu de cette dernière catégorie est celui des Etats-Unis où la constitution ne comporte aucune disposition en la matière. Lorsque le budget n'a toujours pas été approuvé au début de l'exercice ou que le Congrès n'a pas autorisé de dépenses provisoires, les administrations et services publics doivent suspendre leur activité. Ainsi, en 1995/96, le Congrès ayant tardé à donner son approbation, certaines agences fédérales ont dû fermer provisoirement.

Dans certains pays, le projet de budget de l'exécutif entre en vigueur si l'adoption n'est pas acquise au début de l'exercice. Par exemple, l'Article 88(6) de la Constitution de Madagascar (1992) permet d'exécuter le projet de budget par ordonnance dans des situations de ce type. On peut trouver des dispositions similaires dans la constitution de nombreux autres pays francophones. Cette règle incite fortement le Parlement à faire diligence lors de l'examen du budget mais elle doit être assortie de l'exigence d'une soumission du budget dans les délais. Dans le cas contraire, de telles règles risquent de limiter l'examen législatif et d'éliminer des freins et des contrepois essentiels.

Beaucoup d'autres constitutions autorisent des dépenses provisoires en cas de retard dans l'approbation du budget, généralement conformément aux grandes lignes du précédent budget approuvé et pour une période limitée. Ainsi, l'article 82 de la Constitution nigérienne (1999) permet au président d'autoriser des retraits sur le fonds commun des recettes pour une période de six mois au maximum et à concurrence du montant proportionnel prévu par le budget précédent lorsque la loi de finances n'est pas approuvée dans les délais.

Les retards peuvent être dus à des raisons compréhensibles telles qu'une guerre mais il est important que l'Etat maintienne des services essentiels. Il faut cependant savoir que, dans des circonstances normales, le recours fréquent aux dispositions autorisant les dépenses provisoires nuit à l'efficacité du contrôle parlementaire préalable et à la cohésion du budget en tant que plan global des dépenses annuelles.

Sources : Williams et Jubb (1996), Wehner (2002), Constitutions.

## Exécution

L'étape exécution ou mise en œuvre du processus budgétaire est essentiellement du ressort de l'exécutif. Généralement, le ministère des Finances ou du Trésor joue un rôle central en veillant à ce que les fonds soient répartis sur les services dépensiers conformément au budget approuvé. Cependant, tel n'est pas toujours le cas. Il arrive que, dans certains pays en développement tout particulièrement, des difficultés de trésorerie obligent à réduire certaines dépenses en deçà des montants votés. Parfois, des fonds sont transférés à des fins autres que celles approuvées. Dans certains cas, ces transferts se font au détriment des services sociaux ou de secteurs vitaux. De telles décisions doivent être prises en toute transparence et être soumises au même type de contrôle que celui effectué lors des étapes de formulation du budget.

Des ajustements fréquents et ponctuels au budget reflètent parfois des incertitudes découlant de l'environnement macroéconomique et budgétaire de beaucoup de pays en développement, mais ce type de « budgétisation continue » révèle également un manque de rigueur et de discipline en matière budgétaire. Pour préserver son autorité face à des ajustements excessifs de cette sorte, le Parlement doit surveiller de près l'exécution en examinant les dépenses réelles pendant l'exercice. Tout ajustement important au budget doit s'inscrire dans des collectifs budgétaires soumis au Parlement pour approbation. Les réductions de budget se font généralement au détriment des groupes les plus faibles politiquement et les plus vulnérables tels que les femmes pauvres et les enfants. C'est la raison pour laquelle les défenseurs de l'égalité entre hommes et femmes ont intérêt à examiner tous les projets de loi portant sur des collectifs budgétaires.

### **Encadré 17 : Le Parlement zambien s'attaque aux problèmes que posent les « budgets de gestion »**

Dans beaucoup de pays, le recours au « budget de gestion » entraîne souvent une mauvaise exécution du budget approuvé par le parlement. Depuis 1993, la Zambie emploie cette formule qui signifie que le gouvernement central ne peut plus financer les déficits par la « planche à billets ». Il ne peut dépenser que ce dont il dispose « en caisse » à un moment donné. Les décisions de décaissement sont prises par un comité exécutif restreint. Le système du budget de gestion a été adopté pour contraindre les acteurs à la rigueur budgétaire et mettre fin à une inflation galopante. Cependant, cette formule, même si elle a apporté un certain degré de stabilisation budgétaire et macroéconomique, a eu de graves conséquences sur les prestations de services.

Lors de l'exécution, on constate une tendance à transférer des fonds de ministères importants sur les plans économique et social, tels que ceux de l'agriculture et de la santé, vers des services publics généraux tels que la défense et la police. Ainsi, en 1997, le ministère de la Défense a été l'un des rares à obtenir à peu de choses près le montant voté alors que le ministère de la Santé ne recevait que 56 % du budget voté. Pour le même exercice, l'Auditeur

général de Zambie a constaté une sous-dépense nette de 31 %, 25 % de toutes les dépenses réelles étant non autorisées. Dans un rapport très complet sur le système budgétaire du pays, la Commission des prévisions budgétaires de l'Assemblée nationale a recommandé plusieurs améliorations dont des décaissements réglementés plutôt que ponctuels, afin de renforcer la prévisibilité et la publication régulière des dépenses réelles par rapport au budget approuvé, dans un souci de transparence.

Source : République de Zambie (2000 : 106-108).

### **Le Parlement doit surveiller de près l'exécution en examinant les dépenses réelles pendant l'exercice.**

Mais l'exécution des budgets annuels et des plans à moyen terme peut se heurter à d'autres difficultés. Les lois ordinaires promulguées au cours d'un exercice peuvent avoir des incidences budgétaires, par exemple en ouvrant des droits ou en renforçant d'autres notamment en matière d'aide sociale. Dès lors, il y a conflit avec les contraintes du budget approuvé ou du CDMT. C'est la raison pour laquelle il faut inclure dans le processus de rédaction des lois ordinaires, un examen des incidences possibles sur le budget à court et moyen termes. Cette information doit être mise à disposition du Parlement pendant le processus législatif de manière à être soumise à un examen indépendant et ouvert.

### **Encadré 18 : Souplesse administrative dans l'exécution du budget en Nouvelle-Zélande**

L'exécution du budget doit trouver un compromis entre la souplesse administrative et la transparence. L'équilibre est essentiel en la matière car l'une et l'autre sont des conditions nécessaires de l'efficacité. Si l'on veut éviter les abus, faciliter le contrôle parlementaire et obtenir une bonne planification financière au niveau des administrations, il faut limiter les possibilités d'ajustement en cours d'exercice. En Nouvelle-Zélande, la section 5 de la loi sur les finances publiques (1977, modifiée) régit « le transfert des ressources entre catégories de produits » au sein d'une même enveloppe en cours d'exercice, un procédé connu sous le nom de « virement ». Le montant transféré ne peut augmenter une affectation pour une catégorie de produits, en cours d'exercice, de plus de 5 %. En outre, il faut qu'aucun autre transfert en vertu de la même section et au bénéfice de la même catégorie de produits n'ait été effectué au cours du même exercice, et que le montant total affecté à l'ensemble des catégories de produits dans le cadre du même vote reste inchangé. Tout transfert de ce type doit être intégré dans une loi d'affectation au titre de l'exercice suivant.

Source : Loi sur les finances publiques – Nouvelle-Zélande (1977).

### **Il faut inclure dans le processus de rédaction des lois ordinaires un examen des incidences sur le budget à court et moyen termes.**

## Vérification et évaluation

Au terme de l'exécution du budget, les comptes et bilans publics sont vérifiés par une institution de vérification indépendante, telle qu'une cour des comptes ou un auditeur général. Dans la plupart des pays, après la vérification des comptes, le Parlement examine les conclusions du vérificateur. Quand ce processus est efficace, les recommandations faites à la lumière des conclusions du vérificateur sont prises en compte dans les budgets suivants, ce qui permet d'apporter des améliorations constantes à la gestion des dépenses et des deniers publics en général.

### **Les rapports de vérification doivent être rédigés et soumis au Parlement dans les meilleurs délais pour rester pertinents.**

Les rapports de vérification doivent être rédigés et soumis au Parlement dans les meilleurs délais pour rester pertinents. Les retards nuisent à la transparence car les responsables d'une perte de deniers publics peuvent être mutés ou prendre leur retraite avant que l'incident ne soit examiné. De plus, les retards entravent les mesures disciplinaires, et l'opinion publique a tendance à se préoccuper de questions d'actualité. Pour que les rapports de vérification soient soumis en temps voulu, les administrations et services doivent remettre leurs comptes dans les délais à l'institution vérificatrice. En général, les lois relatives à la vérification des comptes et à la gestion financière prescrivent lesdits délais et la forme dans laquelle l'information nécessaire doit être soumise par les services concernés aux vérificateurs.

#### **Encadré 19 : Les divers types de vérification**

Les vérifications financières et de conformité constituent l'essentiel de la vérification des comptes publics.

Lors des **vérifications financières**, le vérificateur s'assure de l'exactitude et de la sincérité des comptes de l'organisation concernée.

Lors des **vérifications de conformité**, il s'assure que les recettes et dépenses publiques ont bien été autorisées et employées aux fins approuvées, et si les services et administrations ont respecté les lois et règlements en vigueur.

De plus, beaucoup d'institutions de vérification effectuent désormais des **études dites *value for money*** (de rendement) visant à s'assurer que la règle des « Trois E » a bien été respectée à savoir économie, efficacité et efficacie. Par économie, on entend le souci de minimiser le coût monétaire des intrants (tels que le personnel et les immeubles). Par efficacité, on entend l'extrait (un bien ou un service particulier) obtenu pour un ensemble d'intrants. Enfin, l'efficacie est obtenue lorsque les extrants donnent les effets souhaités (impact sur la société).

On résume parfois cette règle en rappelant que les « Trois E » signifient respectivement dépenser moins, mieux et sagement. Pour en revenir à l'égalité entre hommes et femmes, si les indicateurs d'extrants pertinents sont suffisamment décomposés et si le budget est lié à des politiques et objectifs de développement, les vérifications *value for money* permettent de voir dans quelle mesure les budgets profitent aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons.

Sources : White *et al* (1999 : 61-74), Kristensen *et al* (2002), Stapenhurst et Titsworth (2001).



# Chapitre 3

## Le budget en tant qu'outil de transparence

En fin de compte, c'est l'électeur qui détermine si l'exécutif a bien gouverné et s'il mérite d'être reconduit ou remplacé. Toutefois, plusieurs années s'écoulent en général entre deux élections et c'est au Parlement qu'il appartient, dans l'intervalle, de demander des comptes. Or, le budget est l'un des principaux outils à sa disposition dans ce domaine. Les budgets contiennent les promesses et engagements pris vis-à-vis de différents groupes de personnes, et il incombe au Parlement de veiller à ce que le gouvernement honore ses engagements. Un bon processus budgétaire implique des freins et des contrepoids permettant de garantir l'intégrité du budget et sa bonne exécution. Dans ce chapitre, on se penche sur la manière dont les parlements peuvent promouvoir un processus budgétaire transparent.

**Plusieurs années s'écoulent en général entre deux élections et c'est au Parlement qu'il appartient, dans l'intervalle, de demander des comptes.**

### L'influence des parlements sur la politique budgétaire

On mesure l'impact du Parlement sur l'élaboration du budget à la capacité qu'il a d'en façonner le contenu. On peut distinguer entre les parlements qui élaborent le budget, ceux qui influent sur le budget et ceux qui n'ont aucun effet ou presque en la matière.

#### **Encadré 20 : Classement des parlements en fonction de leur influence sur la politique budgétaire**

**Les parlements qui contribuent à l'élaboration du budget** peuvent amender ou rejeter les projets de budget de l'exécutif et substituer un budget de leur propre cru à celui du gouvernement.

**Les parlements qui influent sur le budget** peuvent amender ou rejeter les projets de budget de l'exécutif mais ne sont pas habilités à formuler un budget de leur propre cru et à le substituer à celui du gouvernement.

**Les parlements n'ayant aucun effet ou presque sur le budget** ne peuvent amender ni rejeter le projet de budget de l'exécutif, ni formuler leur propre budget pour le substituer à celui du gouvernement. Ils se contentent d'approuver le budget tel qu'il leur est soumis.

Source : adapté de Norton (1993 : Tableau 4.1).

Les parlements qui contribuent à l'élaboration du budget sont rares, le Congrès des Etats-Unis en étant probablement le principal exemple. Chaque année, le Congrès fixe sa propre politique budgétaire et, dans ce cadre, définit des mesures de dépenses et de fiscalité pour les ministères et administrations. D'autres parlements relevant du système du Congrès s'efforcent de jouer un rôle similaire, par exemple au Nigeria, mais le Congrès des Etats-Unis a, de très loin, le plus d'influence sur la politique budgétaire.

La plupart des parlements approuvent généralement le budget soumis par l'exécutif avec quelques changements mineurs. Ainsi, 63 % (17 sur 27) des parlements ayant fait l'objet d'une enquête de l'OCDE (2002 b) déclarent qu'ils apportent généralement quelques ajustements mineurs. Appartiennent à ce groupe, les parlements scandinaves, celui de Corée du Sud et la plupart des parlements d'Europe continentale et d'Amérique latine. Ces parlements ne s'approprient pas la prérogative de l'élaboration de la politique budgétaire qui reste à l'exécutif, mais ils modifient légèrement les budgets. Année après année, ils apportent de petits ajustements au budget dont ils laissent les grandes lignes intactes. Cependant, pour être mineures, ces modifications ne sont pas insignifiantes. Par exemple, lorsque des ministres ne parviennent pas à convaincre les parlementaires de la nécessité de certaines dépenses, les coupes opérées sur les postes correspondants permettent de libérer des ressources précieuses et de répondre à des besoins plus urgents. Ce type d'intervention parlementaire indique également à l'exécutif que les gaspillages ou une mauvaise hiérarchisation des dépenses ne seront pas tolérés.

Enfin, à l'autre extrémité, on trouve le troisième groupe de parlements qui n'ont quasiment aucun effet sur le budget. Le projet de budget soumis par l'exécutif est généralement approuvé sans changement. Dans ce groupe, on trouve essentiellement les parlements type Westminster, où toute modification du budget est considérée comme un vote de défiance par le gouvernement. On en trouve des exemples en Australie, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et dans de nombreux pays d'Asie du Sud-ouest et d'Afrique anglophone, auxquels on peut ajouter quelques parlements qui n'appartiennent pas à la tradition de Westminster. Dans cette troisième catégorie, quelques parlements commencent à instaurer un processus de consultation avec le gouvernement préalablement à la soumission du budget (Ghana et Canada), ce qui devrait permettre à la représentation nationale de contribuer à la politique budgétaire quoique de façon plus subtile. Cependant, il est difficile pour l'instant d'apprécier l'effet concret et réel de ces consultations sur le budget.

**Tableau 1 : Le Parlement approuve-t-il généralement le budget tel que présenté par le gouvernement ?**

	Sans changement	Avec quelques changements mineurs	Avec de gros changements
Allemagne		X	
Australie	X		
Autriche		X	
Canada	X		
Corée		X	
Danemark			X
Espagne		X	
Etats-Unis			X
Finlande		X	
France		X	
Grèce	X		
Hongrie			X
Irlande		X	
Islande		X	
Italie		X	
Japon	X		
Mexique		X	
Norvège		X	
Nouvelle-Zélande	X		
Pays-Bas		X	
Pologne		X	
Portugal		X	
République tchèque			X
Royaume-Uni	X		
Suède		X	
Suisse		X	
Turquie		X	
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>4</b>
<b>% total</b>	<b>22 %</b>	<b>63 %</b>	<b>15 %</b>

Source : OCDE (2002b).

## Encadré 21 : La convention de confiance

La dernière fois que le Parlement britannique a voté contre une demande de crédit remonte à 1919, le *Lord Chancellor* s'étant vu refusé le financement d'une seconde salle de bains. Et les rejets de ce type dans beaucoup d'autres parlements type Westminster remontent tout aussi loin. Il semble que la dernière réduction de dotation par le Parlement néo-zélandais date, par exemple, de 1930, l'affectation du ministère de l'Agriculture ayant été baissée de cinq livres. Aujourd'hui, dans la tradition de Westminster, les amendements aux projets de budget de l'exécutif, lorsqu'ils sont adoptés, sont considérés comme un vote de défiance à l'égard du gouvernement. Cette interprétation découle de la convention historique donnant à la Couronne le droit « d'initiative financière ». Nonobstant le pouvoir d'amender le budget donné par la constitution au Parlement dans un certain nombre de pays fidèles au système de Westminster, le gouvernement démissionne en cas de modifications de son projet de budget (Canada, Inde et Nouvelle-Zélande.)

Source : Davey (2000), Lok Sabha (1998), OCDE (2002b).

## Encadré 22 : Exemples de questions à poser sur le budget : le cas du Parlement néo-zélandais

Questionnaire type sur les estimations 2002/2003

Remarque : si les informations objet des questions ci-dessous ont été entièrement fournies à l'occasion des estimations 2002/2003, les ministres ordonnateurs peuvent abréger leurs réponses par des renvois aux pages concernées.

1. Questions urgentes actuelles. Lors de la préparation des propositions de dotations 2002/2003 en vue du présent vote, quelles étaient les questions urgentes aux yeux du gouvernement et comment ces questions ont-elles été prises en compte dans les dotations ?
2. Modifications importantes touchant aux dotations. Indiquer brièvement les principaux changements touchant la présente affectation pour 2002/2003, à savoir :
  - Toutes les nouvelles politiques et les modifications importantes apportées aux politiques existantes, avec résumé de l'argumentaire de chaque modification. (Indiquer le seuil à partir duquel on peut considérer qu'un changement important a été apporté à une politique.)
  - Les changements supérieurs à plus ou moins 10 % des montants affectés, avec l'argumentaire à l'appui de ces changements.
  - Tout changement majeur apporté à l'activité sociale ou économique sous-jacente et l'impact éventuel desdits changements sur les dotations.
  - Les comptes de régularisation ou fonds reportés à partir des dotations précédentes.
3. Efficacité des dépenses. Décrire brièvement :
  - Les catégories de produits (et les politiques du gouvernement y afférentes) que vous estimez essentielles à la réussite des objectifs déclarés au titre du présent vote, indiquant pourquoi lesdites catégories sont considérées comme essentielles.

- Pourquoi considérez-vous que les catégories de produits ci-dessus contribuent aux résultats auxquels elles ont été liées ? Prière de répondre de façon complète, par exemple en citant les études y afférentes.

4. Liens entre produits et résultats. Quels sont les produits souhaités par le gouvernement au titre de votre affectation ? Prière de commenter en détail les liens entre produits et résultats (sans vous limiter aux résultats financiers.) Y-a-t-il eu évaluation de l'impact ?

5. Réduction des disparités. En quoi les produits attendus de la présente affectation faciliteront-ils la réduction des disparités économiques et sociales pour les peuples Maori et du Pacifique ?

6. Suivi des entreprises publiques. Quelles mesures ont été ou vont être prises pour suivre la performance des entreprises publiques qui relèvent de la présente affectation ? Y-a-t-il des difficultés ou des questions importantes concernant le suivi de la performance des entreprises publiques relevant de ce vote ?

7. Révision de loi. Une révision est-elle prévue pour les lois dont la pérennité peut être remise en cause par les administrations compétentes ?

- Certains textes doivent-ils être actualisés ou modifiés ?

8. Financement au sein des catégories de produits. Donner une estimation des financements destinés à chaque activité majeure à l'intérieur de chaque catégorie de produits.

- Des écarts importants ont-ils été constatés à l'intérieur des catégories de produits par rapport à l'exercice précédent ?

9. Avis extérieurs. Fournir toutes informations sur l'estimation des dépenses au titre des consultants externes, des cadres et conseillers auxquels vous avez eu recours, y compris les conseillers juridiques. Exposer les raisons de ces contrats et les raisons pour lesquelles les services concernés n'ont pas fait appel à leurs ressources internes.

10. Déclaration d'intention des services. Quels progrès ont été accomplis vers la définition des principaux éléments d'une bonne déclaration d'intention telle qu'évoquée dans le document « *Roll-out of new planning expectations and Statements of Intent : Guidance for Departments* » ?

- Commenter les progrès accomplis à ce jour et indiquer les programmes devant être lancés dans votre service, en particulier les éléments principaux exposés au paragraphe 14 du document susmentionné.

11. Autres informations. Avez-vous d'autres questions concernant le vote de votre affectation que vous aimeriez soumettre à l'attention de la commission et qui n'auraient pas été décrites dans les documents d'estimation, dans vos communiqués de presse relatifs au budget ou qui n'auraient pas été évoquées dans le cadre des réponses aux questions précédentes du présent document ?

Source : Chambre des Représentants, Nouvelle-Zélande, Commission des finances (2002).

Le Parlement a deux occasions principales de demander des comptes au gouvernement concernant ses orientations et ses performances budgétaires.

- Tout d'abord, le contrôle préalable qui consiste à examiner les projets de dépenses et de recettes soumis par le gouvernement lors de l'étape législative du processus budgétaire. Cet examen porte essentiellement sur les orientations stratégiques ou sur les fondements des politiques budgétaires.
- Ensuite, l'examen a posteriori qui porte sur l'exécution du budget à la lumière des conclusions de la vérification. Là, le but est de déterminer si le budget tel qu'approuvé par le Parlement a été bien exécuté et si le contribuable « en a eu pour son argent. »

### **Encadré 23 : Définition et mécanismes de la transparence**

La transparence est l'obligation de répondre de la manière dont on s'est acquitté de ses responsabilités. Quatre éléments en sont les conditions nécessaires :

- Des personnes habilitées à prendre des décisions et à les mettre en œuvre.
- Des objectifs à atteindre ou des normes à respecter par lesdites personnes.
- Une autorité devant laquelle le décideur est responsable.
- Des mécanismes permettant de demander des comptes aux auteurs de décisions.

L'obligation de répondre, de décrire l'action entreprise est au cœur du concept de transparence. Pour exercer leur contrôle, les parlements ont plusieurs moyens à leur disposition :

- Les séances de questions
- Les interpellations
- Les commissions d'enquête
- Les débats spéciaux en plénière
- L'examen des rapports des commissions en plénière
- L'examen des rapports des services et administrations
- Le processus budgétaire annuel.

Source : adapté de Murray et Nijzink (2002 : 87-92).

On distingue plusieurs types de transparence financière en fonction de l'équilibre entre les examens préalables et a posteriori. Certains parlements accordent beaucoup d'importance à l'examen préalable et moins à l'examen postérieur. D'autres, qui n'ont pas le pouvoir d'amender le budget, s'attachent plutôt à l'examen après coup des dépenses publiques au sein d'une commission des comptes publics.

## L'examen préalable : approbation du budget

La détention des « cordons de la bourse » reste l'une des attributions centrales du Parlement en démocratie. En d'autres termes, le Parlement a l'obligation de veiller à ce que les mesures de recettes et de dépenses autorisées par lui soient budgétairement saines et qu'elles correspondent autant que possible aux besoins des citoyens, eu égard aux ressources disponibles. Cependant, la nature exacte de l'action du Parlement sur les projets de budget de l'exécutif varie considérablement d'un pays à l'autre, notamment le pouvoir d'amender le budget et le processus d'examen parlementaire, sans oublier l'impact sur la politique budgétaire.

**Le Parlement a l'obligation de veiller à ce que les mesures de recettes et de dépenses autorisées par lui soient budgétairement saines et qu'elles correspondent autant que possible aux besoins des citoyens eu égard aux ressources disponibles.**

### *Pouvoirs parlementaires d'amendement au budget*

Les pouvoirs d'amendement du budget sont définis par la Constitution écrite du pays, mais ils peuvent également découler d'une convention, être précisés par une loi ordinaire ou définis par des règlements. Ces pouvoirs peuvent se différencier comme suit :

- Certains parlements font face à des restrictions constitutionnelles quant à leur droit de soumettre des textes budgétaires. Lorsque les parlementaires ne peuvent pas déposer des propositions de loi à caractère budgétaire, il appartient au seul Exécutif d'engager des mesures de dépenses et d'imposition.
- Autre élément important ayant une incidence sur l'influence législative potentielle : les pouvoirs légaux du Parlement de modifier les textes à caractère financier. Plus ces pouvoirs d'amendement sont étendus, plus le potentiel d'action législative est grand.
- Certaines Constitutions attribuent au pouvoir exécutif un droit de veto si étendu qu'il faut des majorités extraordinaires pour que le Parlement puisse passer outre au veto. Par l'exercice du veto, le Président peut remettre en cause les choix législatifs.

**Tableau 2 : Pouvoirs parlementaires d'amendement du budget**

Droits	Nombre de pays
Pouvoirs illimités d'amendement du budget	32
Réduction de postes existants seulement	17
Droits non spécifiés	15
Les augmentations doivent être compensées par des réductions équivalentes	13
Réduction des dépenses, augmentation avec l'autorisation du gouvernement	4
<b>Total</b>	<b>81</b>

Source : adapté de l'Union interparlementaire (1986 : Tableau 38A).

Il y a diverses traditions en matière de pouvoirs d'amendement. La catégorie la plus nombreuse est, semble-t-il, celle des parlements disposant de droits illimités de modifier un budget. Le meilleur exemple en est la Constitution des Etats-Unis (1787), qui ne fixe aucune limite juridique aux pouvoirs budgétaires du Congrès, même si ce dernier s'impose des limites de temps à autre. On trouve d'autres parlements disposant de pouvoirs illimités semblables (Autriche, Danemark, Japon, Pays-Bas, Norvège, entre autres.)

En revanche, le type de gouvernement parlementaire de Westminster n'autorise que les réductions. Dans ce cas, le Parlement ne peut que réduire les postes existants dans les projets soumis par le gouvernement, n'étant pas habilité à introduire de nouveaux postes ou à augmenter les postes existants. Ce système remonte au début de la Chambre des communes, à l'époque où elle se réunissait pour examiner les demandes de subsides déposées par la Couronne. Il lui incombait d'autoriser ou non le subside et, si oui, dans quelle limite et par quels moyens. Beaucoup de pays du Commonwealth se sont inspirés de ce système, entre autres l'Inde, le Canada, le Ghana et le Kenya.

### **Encadré 24 : Réexamen du rôle du Congrès brésilien dans le processus budgétaire**

#### **Nouvelles règles en matière d'amendements du budget**

Par le passé, le Congrès brésilien intervenait peu dans le processus budgétaire. La démocratisation des années 80 s'est traduite par des modifications de la Constitution donnant au Congrès le pouvoir d'amender le budget, si bien que nombre d'amendements sont désormais proposés tous les ans. En vertu de la Constitution, le Congrès brésilien ne peut augmenter une affectation que si l'en réduit une autre. Un vide juridique, toutefois, autorise en outre le Congrès à modifier les montants des recettes lorsqu'il arrive à la conclusion que l'Exécutif a fait « des erreurs ou omissions ». Pour exercer un contrôle efficace, la Commission mixte chargée des plans, des budgets et de la vérification des comptes publics a fini par imposer

des limites aux amendements du Congrès. Lors du processus d'approbation d'un budget récent, ces limites étaient les suivantes :

Au maximum 20 amendements distincts pour chaque représentant, avec un plafond de réaffectation pour chaque amendement (environ 750.000 dollars).

Au maximum 5 amendements pour chaque commission sectorielle de chaque chambre du Congrès, sans plafond.

Entre 15 et 20 amendements proposés par les deux-tiers des représentants élus de chaque Etat, sans plafond.

### **Prise en compte du genre dans le budget brésilien**

La société civile a eu la possibilité de nouer un dialogue avec les législateurs pour proposer des amendements précis au budget. Le *Centro Feminista de Estudos e Assessoria* (CFEMEA), un des partenaires d'UNIFEM au Brésil, prône de puis longtemps, avec le Collectif des femmes parlementaires (*Bancada Feminina*) des budgets prenant en compte le genre. Le CFEMEA a ainsi présenté cinq amendements au projet de loi relatif aux politiques budgétaires pour 2003 aux commissions du Congrès pour discussion :

- Intégration du programme relatif à la santé des femmes dans les priorités et objectifs,
- Intégration de la variable genre dans les indicateurs du gouvernement fédéral,
- Renforcement des capacités du ministère de la Santé pour les activités portant sur les droits reproductifs et la santé des femmes,
- Affectation de fonds à une campagne visant à lutter contre les violences contre les femmes au Brésil,
- Renforcement des dotations des crèches et garderies.

Grâce à cette campagne, les deux premiers amendements ont été approuvés par le Congrès et intégrés au projet de loi. L'amendement relatif aux crèches et garderies a été approuvé par la commission du Sénat chargée des affaires sociales.

Sources : Blöndal *et al* (2003) et UNIFEM.

D'autres pays limitent les pouvoirs du Parlement afin de préserver l'équilibre entre recettes et dépenses souhaité par l'exécutif. Dans ce cas, toute augmentation de dépense doit être compensée par une réduction équivalente d'un autre poste, de manière à maintenir le total général. Ce système est surtout appliqué dans les pays francophones et d'Amérique latine. Une variante des pouvoirs d'amendement destinés à maîtriser le déficit permet au Parlement de réduire les dépenses, toute augmentation devant être approuvée par l'exécutif. Le gouvernement peut opposer un veto aux amendements proposés par le législatif et portant sur une augmentation du déficit.

L'étendue des pouvoirs d'amendement permet de mesurer l'influence relative du Parlement. Des pouvoirs illimités lui permettent, en théorie, de réécrire entièrement le budget proposé par l'exécutif. Des pouvoirs d'amendement neutres en matière de déficit protègent la politique budgétaire de l'exécutif mais permettent tout de même au

Parlement de façonner les budgets, notamment en remaniant la hiérarchie des dépenses dans les limites d'un plafond global. La tradition de Westminster en matière de pouvoirs d'amendement est à l'autre extrême. Elle ne donne au Parlement aucune possibilité de façonner les budgets, si ce n'est en réduisant des postes existants. Les réductions sur un poste ne permettent pas de transférer les fonds vers un poste différent du budget.

### Encadré 25 : Les pouvoirs budgétaires des chambres hautes

Les parlements des Etats fédéraux sont bicaméraux de manière à faciliter la représentation régionale dans le processus législatif fédéral. Le bicaméralisme ne se limite pas aux systèmes fédéraux mais un tiers seulement des Etats centralisés ont des parlements bicaméraux. Le rôle budgétaire des chambres hautes varie.

Certaines chambres ont les mêmes pouvoirs budgétaires que la chambre basse, par exemple aux Etats-Unis. D'autres disposent de pouvoirs asymétriques et moins importants sur les questions budgétaires que la chambre basse. Ainsi, l'article 105(3) de Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (1949) impose l'autorisation de la chambre régionale ou du *Bundesrat* pour la plupart des mesures touchant aux recettes. Cependant, l'autorisation du *Bundesrat* n'est pas nécessaire pour les dépenses inscrites au budget.

Enfin, dans certains pays, la chambre régionale n'a qu'un rôle consultatif en matière budgétaire. Par exemple, aux termes de la section 109 de la Constitution indienne (1950), le Conseil des Etats ou *Rajya Sabha*, est habilité à adresser des recommandations à l'Assemblée du peuple ou *Lok Sabha* sur les questions budgétaires. Ces recommandations peuvent être rejetées ou acceptées par la chambre basse sur vote à la majorité simple.

Source : adapté de Patterson et Mughan (2001).

Le pouvoir qu'a le Parlement en matière budgétaire est parfois contrebalancé par le pouvoir de veto de l'Exécutif. Ce type de veto est plutôt caractéristique des régimes présidentiels, même si quelques systèmes parlementaires les ont adoptés pour ce qui concerne les lois de finances, par exemple la Nouvelle-Zélande. Les droits de veto du pouvoir exécutif peuvent prendre deux formes différentes :

- Le « veto d'ensemble » : un président ne peut opposer son veto à un texte de loi que dans son entièreté. Tel est le cas aux Etats-Unis.
- Le « veto par ligne » ou « veto partiel » : un président peut supprimer des postes individuels dans un projet de loi de finances. Ainsi, les décisions législatives peuvent être modifiées considérablement par la suppression de postes budgétaires précis qui sont parfois hautement prioritaires pour les législateurs. Le Président du Chili, par exemple, dispose de ce droit de veto par ligne.

## *Les commissions parlementaires et le budget*

Le budget passe par plusieurs étapes au parlement, avec généralement plusieurs lectures et débats à l'Assemblée. Ces débats portent d'ordinaire sur les orientations générales du budget et permettent « une certaine publicité » tant pour le gouvernement que pour l'opposition. Le premier saisit l'occasion pour faire connaître ses politiques et l'opposition pour pointer ce qu'elle considère comme des manquements et proposer ses propres solutions. Il arrive même que l'essentiel de ces débats ne porte pas sur le budget. Les discussions détaillées des chiffres du budget se déroulent plutôt en petit comité, au niveau des commissions et sans décorum politique. Nombre de parlements on pris conscience de l'importance du travail en commission et l'intervention des commissions dans le processus budgétaire semble se développer un peu partout. Il reste cependant quelques pays où les commissions ne sont pas très actives dans ce domaine.

### **Les discussions détaillées des chiffres du budget se déroulent plutôt en petit comité, au niveau des commissions et sans décorum politique.**

Beaucoup de parlements disposent d'une commission spécialisée dans l'examen des mesures relatives aux recettes, l'examen des dépenses étant parfois confié à une autre commission. Ainsi, la Chambre basse allemande ou *Bundestag*, s'est dotée d'une commission des finances chargée d'examiner les propositions fiscales, la commission budgétaire étant chargée d'examiner les plans de dépenses. A la Chambre des communes britannique, une commission permanente des finances n'étudie que certaines parties des lois relatives aux recettes.

Côté dépenses, plusieurs méthodes permettent de faire participer les commissions au processus d'autorisation. Certains parlements nationaux ont créé une commission financière unique chargée d'examiner les projets de dépense. Les commissions sectorielles ou administratives peuvent faire des recommandations mais, dans le modèle de commission centralisée, ces recommandations ne sont pas contraignantes. Ce système permet d'éviter l'augmentation incessante des demandes de crédit émanant de commissions administratives notamment celles de la santé publique, de l'éducation ou des transports qui cherchent souvent à augmenter les dépenses sur « leur » secteur. D'un autre côté, sans retour d'information des commissions sectorielles, on risque de se priver des compétences des parlementaires dans tel ou tel domaine lorsque les dépenses pertinentes sont passées au crible.

Cependant, la participation de telles commissions n'est pas forcément nuisible à la rigueur budgétaire. Elle ne pose problème que lorsque les commissions n'ont pas de plafond strict de dépenses et qu'aucun mécanisme de coordination ne les maintient en deçà d'un objectif global de dépenses. Dans certains pays, des commissions de finances approuvent des plafonds globaux pour divers domaines de dépenses, des

commissions sectorielles ou administratives étant habilitées à façonner le budget des administrations qui relèvent de leur compétence. On trouve cette structure à deux niveaux pour l'examen des projets de dépense, entre autres, en République tchèque et en Suède. L'expérience montre que ce système facilite la hiérarchisation des dépenses en puisant dans le savoir-faire des ministères et administrations eux-mêmes tout en faisant respecter une contrainte budgétaire rigoureuse grâce à des objectifs de dépenses globaux.

### **Encadré 26 : Les femmes dans les commissions des finances**

La présence de femmes parlementaires dans les commissions du budget ou des finances est très discrète. Il n'est pas rare qu'une femme préside une commission parlementaire des affaires sociales mais les femmes sont plus rares lorsque l'on traite de l'économie ou des affaires étrangères. A partir d'un échantillon de 97 pays, une étude de l'UIP de 1997 a montré que 2% seulement des présidents des commissions des finances étaient des femmes. On atteignait 23% dans les commissions des affaires sociales, de la famille, de la santé et de l'emploi et 19% dans les commissions judiciaires et constitutionnelles. A l'époque, le pourcentage des femmes présidant une commission des finances ne progressait pas dans les parlements où les femmes étaient mieux représentées. De fait, dans 20 des pays étudiés où les femmes représentaient plus de 20% des parlementaires, on ne trouvait aucune femme à la tête d'une commission des finances.

Source : Union interparlementaire, (1997).

### **Encadré 27 : Les commissions parlementaires doivent-elles être ouvertes aux médias et au public ?**

La tendance semble être à l'ouverture des débats parlementaires et des réunions des commissions aux médias et au public. Ainsi, 63 % (17 sur 27) des parlements ayant fait l'objet d'une enquête de l'OCDE déclarent que les délibérations de leurs commissions sont ouvertes au public et il en va de même pour plus de la moitié des commissions des comptes publics du Commonwealth.

D'aucuns mettent en garde contre l'abolition du huis clos dans les délibérations parlementaires. L'ouverture des commissions aux médias et au public ne risque-t-elle pas de politiser les débats en commissions, voire de transférer le pouvoir décisionnaire à d'autres enceintes, telles que des groupes de travail et des collectifs de parti, fermées au public ? On peut opposer à ces arguments le fait qu'aucun parlement n'ait, semble-t-il, éprouvé le besoin de revenir au huis clos après avoir adopté la procédure des débats ouverts en commission. Certes, il y aura toujours des circonstances exceptionnelles en faveur du huis clos, par exemple lors de débats portant sur les services de renseignement ou sur des questions de défense hautement sensibles. Mais, en général, il y a peu de raisons valables pour empêcher les médias et le public de suivre librement les délibérations.

En permettant une discussion libre du contenu du budget, les parlements élargissent et approfondissent le débat public. Les auditions publiques sont un mécanisme permettant d'éclairer le débat budgétaire grâce à l'avis d'experts, de chercheurs, de la société civile et du secteur privé. De cette façon, le processus s'ouvre à de nouveaux concepts et méthodes budgétaires, notamment à l'analyse de genre et à son intégration dans les travaux. L'ouverture peut aussi aider à renforcer la confiance dans les pouvoirs publics. L'évolution des instances législatives vers plus d'ouverture et d'accessibilité montre que l'ère du secret en matière budgétaire est révolue.

Sources : McGee (2002), Messick (2002), OCDE (2002b).

## **Contrôle a posteriori : prise en compte des conclusions de la vérification**

Le contrôle parlementaire des finances publiques serait incomplet sans l'assurance que le budget tel qu'approuvé a été correctement exécuté. A cette fin, un organisme national de vérification est chargé d'informer le Parlement sur la sincérité des comptes ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques. Sans cette vérification finale dans le processus du contrôle financier, les organismes dépensiers ne seraient pas incités à se conformer aux souhaits du Parlement tels qu'exprimés dans le budget approuvé.

**Le contrôle parlementaire des finances publiques serait incomplet sans l'assurance que le budget tel qu'approuvé a été correctement exécuté.**

### **Encadré 28 : Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques**

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques a adopté des normes fondamentales pour le contrôle des finances publiques dans sa déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Parmi les sujets traités, la Déclaration traite des points suivants :

- L'importance du contrôle pour la bonne gestion des fonds publics.
- Les objectifs du contrôle que sont la conformité aux lois et l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la gestion financière.
- L'indépendance de l'institution supérieure de contrôle et de son personnel, indépendance qui doit être garantie par la Constitution et protégée par la Cour suprême. Par indépendance, on entend le fait d'être préservé de toute ingérence des organismes contrôlés et d'être doté de moyens suffisants.

- La reconnaissance par la Constitution et la loi des pouvoirs de contrôle de l'institution supérieure de contrôle. L'extension de la compétence des institutions supérieures de contrôle à toutes les opérations financières publiques.
- La consécration par la Constitution du lien avec le pouvoir législatif et, notamment, le mandat donné à l'institution supérieure de contrôle de faire rapport annuellement au pouvoir législatif (ou autre instance publique).
- La responsabilité pleine et exclusive du Gouvernement pour ses actes et omissions et l'impossibilité pour lui de s'exonérer en se référant aux conclusions du contrôle.
- La liberté d'accès des institutions supérieures de contrôle à tous les documents et fichiers.
- L'exigence que :
  - i. Les programmes de contrôles des institutions supérieures de contrôle soient arrêtés en interne et prévoient la méthode du sondage et autres méthodes,
  - ii. Le personnel des institutions supérieures de contrôle ait les qualifications et l'intégrité morale requises, et des traitements adéquats,
  - iii. Les institutions supérieures de contrôle puissent faire appel à des experts extérieurs,
  - iv. les institutions supérieures de contrôle facilitent les échanges internationaux par le truchement d'INTOSAI.

Source: [http://www.intosai.org/2\\_LIMADf.html](http://www.intosai.org/2_LIMADf.html)

### *Rapports entre le Parlement et l'institution de vérification suprême*

Les parlements et l'organisme de vérification, pour être pleinement efficaces doivent dépendre l'un de l'autre. Le contenu exact du contrôle parlementaire, à ce stade, est largement déterminé par la teneur du rapport reçu de l'organisme de vérification. Si le Parlement doit pouvoir compter sur un rapport de vérification d'excellente qualité pour être efficace, le vérificateur doit pouvoir s'appuyer sur un Parlement tout aussi efficace sans quoi les administrations ne prendraient pas au sérieux les conclusions de la vérification. Pour obtenir une coordination optimale, nombre d'organismes de vérification disposent de bureaux de liaison au Parlement et assistent de façon régulière à l'examen des conclusions de la vérification par le parlement.

La nature exacte des rapports entre le Parlement et les vérificateurs dépend en partie du type d'instance supérieure de vérification et de la manière dont elle fait rapport :

- Dans les systèmes type Westminster, l'auditeur général adresse son rapport directement au Parlement et une commission d'experts comptables spécialisée représentant tous les partis, examine les conclusions de la vérification. Dans certains cas, l'auditeur général obtient, par un texte de loi, le statut de responsable du parlement.
- Dans le système d'*audit board*, un rapport annuel est préparé et adressé au cabinet qui le soumet au parlement.

- Dans le système de Cour des comptes, la relation avec le Parlement et le vérificateur est plus distante, la cour étant institutionnellement indépendante du législatif comme de l'exécutif. Elle peut transmettre ses conclusions à la commission des finances du Parlement et elle prépare généralement un rapport annuel pour le Parlement sur l'exécution du budget annuel.

### *Examen des conclusions de la vérification par les commissions parlementaires*

La plupart des parlements charge des commissions de l'examen des rapports du vérificateur sur les comptes publics. L'objectif n'est pas d'évaluer les politiques qui sous-tendent le budget mais plutôt de s'assurer que les dépenses ont bien été conformes aux intentions du Parlement et aux normes en vigueur ; mais aussi de s'assurer que « le contribuable en a eu pour son argent. » Les compétences des commissions chargées d'examiner les conclusions de la vérification diffèrent d'un pays à l'autre.

- Dans certains parlements, la commission qui approuve le budget examine également les rapports, par exemple en Allemagne.

#### **Encadré 29 : Examen des conclusions de la vérification au Parlement allemand**

La Chambre basse du Parlement allemand, le *Bundestag*, reçoit un rapport de vérification environ dix mois après la clôture de l'exercice. Ce rapport se fonde sur un millier de vérifications individuelles mais se concentre sur une centaine de cas jugés les plus importants. Il comporte des informations sur des questions de gestion financière plus larges ainsi que des commentaires détaillés portant sur tous les services et administrations.

Le rapport est examiné par la sous-commission de vérification de la Commission du budget dont les postes sont répartis en fonction des sièges détenus par les formations politiques au parlement. Chaque membre assume le rôle de rapporteur pour un ministère donné et doit examiner les remarques concernant ce ministère dans le rapport de vérification. Les ministres concernés ou, à défaut, de hauts fonctionnaires, des responsables du ministère des Finances et des commissaires aux comptes participent aux discussions.

La Cour fédérale des comptes prépare un projet de recommandation pour chaque poste. Lorsque les recommandations sont adoptées, l'exécutif est tenu de les mettre en œuvre et de faire des rapports à cet égard dans des délais convenus. La plupart des décisions se prennent à l'unanimité et environ 90 % des recommandations de la Cour fédérale des comptes sont adoptés. La Commission du budget suit en général les avis de la sous-commission et adresse un rapport à la plénière.

Par ailleurs, la Cour fédérale des comptes rédige un rapport de suivi deux ans plus tard. Ce

document indique si le *Bundestag* a adopté une recommandation de la Cour fédérale des comptes et, si oui, dans quelle mesure le service concerné a respecté cette recommandation. Ce mécanisme oblige les administrations et les services à donner suite aux recommandations de la commission, sous peine d'une réduction de leur enveloppe ou de blâme lors des auditions sur leur budget.

Source : Wehner (2001).

- L'autre mécanisme en usage dans la plupart des pays du Commonwealth consiste à confier l'examen des conclusions de la vérification à des commissions de comptes publics spécialisées. Dans certains de ces pays, la commission des comptes publics est complétée par une deuxième commission chargée de l'examen des rapports de vérification portant sur les entreprises publiques. Ainsi, le Parlement de Trinidad et Tobago, s'est doté d'une commission séparée pour les comptes des entreprises publiques, chargée d'examiner les comptes vérifiés des entreprises détenues ou contrôlées par l'Etat.

Plus les rapports de vérification remis au Parlement sont nombreux, plus la commission chargée de les examiner doit être efficace afin de s'acquitter de sa tâche correctement et dans les délais. Comme les membres de cet organe ont un calendrier et des capacités limités, il convient de procéder à une division des tâches au sein du parlement. Lorsqu'une commission unique est chargée de l'examen des rapports de vérification, il convient parfois de créer des sous-commissions.

- Ces dernières peuvent se spécialiser par domaines, comme la santé ou la défense, auquel cas elles peuvent devenir permanentes, ou traiter de façon ponctuelle certaines questions.
- Mais on peut aussi adopter un système de rapporteur, ce qui donne d'importantes responsabilités aux membres d'une commission.

Quelle que soit la méthode retenue, il est important de laisser les discussions et la décision finale à la commission principale.

### **Encadré 30 : Examen parlementaire des conclusions de la vérification dans les commissions des comptes publics**

L'un des moments marquants dans l'histoire du Parlement britannique a été la mise en place de la Commission des comptes publics (CCP) dans le cadre des réformes de Gladstone en 1861. Un exemple qui a été suivi par la plupart des autres pays du Commonwealth. C'est ainsi qu'on trouve des commissions de ce genre dans beaucoup de parlements de pays d'Afrique

anglophone, d'Asie du Sud-ouest et des Caraïbes. La tradition, même si elle n'est pas toujours suivie, veut que le président de la CCP soit un membre de l'opposition. Un système conforme à la tradition non partisane de la CCP et qui prouve la volonté de transparence du gouvernement.

Le processus de la CCP commence avec un rapport de l'auditeur général. Une fois ce rapport reçu, les auditions deviennent le principal mécanisme par lequel les responsables des ministères, administrations et autres organismes concernés répondent à la CCP. Les responsables convoqués sont tenus de comparaître devant la CCP, normalement en la personne du responsable des comptes. Un projet de rapport sur l'audition est préparé et fait l'objet d'un débat au sein de la CCP. Bien que les rapports de la CCP ne doivent pas obligatoirement être adoptés à l'unanimité, certaines commissions préfèrent retenir leurs rapports jusqu'à ce qu'un consensus se dégage. Le procès-verbal d'une audition particulière ainsi que le rapport de la commission doivent être publiés aussi rapidement que possible.

Sources : McGee (2002), Wehner (2003).

**Tableau 3 : Quelques chiffres tirés d'une enquête sur les commissions des comptes publics**

	Oui	Non
Le président de la commission appartient-il à l'opposition ?	67 %	33 %
Convoquez-vous normalement des responsables des administrations ?	97 %	3 %
Convoquez-vous normalement l'auditeur général ?	79 %	21 %
Convoquez-vous normalement des ministres ?	31 %	69 %
Les décisions de la commission doivent-elles être prises à l'unanimité ?	33 %	67 %
Les rapports de la commission sont-ils accessibles au public ?	87 %	13 %
Les auditions sont-elles ouvertes à la presse et au public ?	55 %	45 %
La commission se fonde-t-elle essentiellement sur le rapport de l'auditeur général ?	85 %	15 %
Le rapport de la commission est-il débattu au Parlement ?	57 %	43 %
L'exécutif est-il tenu de répondre aux recommandations de la commission ?	80 %	20 %
Avez-vous des mécanismes de mesure des performances de la commission ?	33 %	67 %

Source : McGee (2002), basé sur les résultats d'une enquête auprès de 70 branches de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA).

Tous les parlements n'ont pas ce système de commission unique spécialisée chargée des conclusions de la vérification. Certains parlements préfèrent, chaque fois que possible, confier l'examen des rapports de vérification à des commissions administratives ou sectorielles, comme en Nouvelle-Zélande. Ce procédé apporte du savoir-faire au processus de vérification parlementaire. Quant aux commissions sectorielles, elles y gagnent également puisqu'elles acquièrent des connaissances plus précises sur les résultats de la vérification concernant leurs administrations. Les tenants de ce système font valoir que le contrôle gagne en qualité lorsque des commissions sectorielles y participent, les rapports de vérification étant soumis à une étude plus approfondie que dans le cas d'une commission unique. Cependant, la relation étroite qui se crée entre auditeurs et parlementaires dans le cas d'une commission unique et spécialisée n'est pas toujours possible lorsqu'on multiplie le nombre des commissions, sauf à doter l'organisme de vérification de ressources suffisantes à cette fin.

### *Mécanismes de suivi*

La rédaction d'un rapport sur les conclusions de la vérification, par une commission parlementaire, ne doit pas clore le processus de contrôle après coup. Dans certains pays, les rapports de la commission doivent donner lieu à une réponse officielle du gouvernement. Cependant, lesdits rapports ne sont utiles que lorsque le gouvernement leur donne une suite réelle et exécute les recommandations de la commission. En pratique, et même si l'on distingue plusieurs cas de figure, une réponse officielle du gouvernement ne signifie par forcément que les recommandations de la commission ont été suivies d'effet.

Certains pays, comme l'Allemagne, accordent plus d'importance au suivi, l'organisme de vérification rédigeant un rapport officiel régulier à cet effet. Ce document indique dans quelle mesure chacune des recommandations du rapport précédent a été appliquée. Certains vérificateurs, plutôt qu'un rapport de suivi séparé, consacrent un chapitre à l'action entreprise par chaque administration sur la base des recommandations précédentes, dans leur rapport de vérification annuel (par exemple : le Canada.)

En outre, pour les questions les plus importantes, le Parlement peut demander des rapports d'étapes pour s'assurer que le gouvernement prend les mesures nécessaires aussi rapidement que possible. Ce rapport peut prendre la forme d'un exposé périodique, par les responsables concernés, devant la commission.

### **Encadré 31 : Le Public Sector Accountability Monitor (Observateur des comptes publics) en Afrique du Sud**

Que faire lorsque le gouvernement ne donne pas suite ? L'Afrique du Sud offre une solution novatrice : le *Public Sector Accountability Monitor* (PSAM ou Observateur des comptes publics), une initiative indépendante. Entre autres activités, le PSAM assure le suivi des cas signalés de corruption et d'abus auprès des administrations concernées. Une fois toutes les informations réunies sur l'affaire, il envoie une synthèse accompagnée d'une liste d'autres infractions possibles au règlement, par fax, au chef de service concerné. Au bout d'un mois, le chef de service est contacté pour savoir s'il a pris des mesures disciplinaires. Sa réponse, fournie dans une conversation téléphonique, est enregistrée et publiée dans les formats texte et audio sur l'internet. Si le chef de service ne répond pas, le PSAM redemande l'information en vertu de la loi relative à l'accès à l'information. Le succès de cette initiative montre que le contrôle parlementaire peut être soutenu et complété par la société civile.

Source : <http://www.psam.org.za>

## **Contrôle continu**

Il ne s'agit pas de limiter le contrôle parlementaire à l'approbation du budget et à l'examen des conclusions de la vérification mais au contraire d'en accroître l'efficacité grâce à un contrôle continu. L'élaboration du budget est un processus plutôt qu'un événement, les cycles budgétaires étant permanents et liés entre eux. Pour rester informés de toutes les questions y afférentes, les parlements doivent suivre l'ensemble du processus au fur et à mesure qu'il se déroule. L'expérience et le savoir-faire s'acquièrent véritablement lorsque les législateurs s'immergent dans les questions budgétaires.

### **Le contrôle continu donne plus d'efficacité au contrôle parlementaire du budget.**

Par exemple, dans nombre de pays les commissions parlementaires sont habilitées à demander au gouvernement de les informer sur l'état d'avancement de la rédaction d'un budget devant être soumis au parlement. Les parlementaires peuvent demander certains des documents servant de base à la rédaction du budget. Lors de l'exécution du budget, le Parlement doit pouvoir consulter en permanence les données relatives aux recettes et dépenses réelles. Ainsi, il se donne les moyens de suivre l'état d'avancement de l'exécution d'un budget approuvé. Il est, dès lors, en mesure de repérer les problèmes assez tôt, avant qu'ils ne provoquent des écarts importants entre le budget approuvé et les recettes et les dépenses réelles. Le contrôle continu permet aussi de suivre les progrès accomplis en matière d'égalité entre hommes et femmes.

### **Encadré 32 : Le rôle particulier de l'opposition**

La transparence suppose l'existence d'une véritable opposition en mesure de participer au processus budgétaire. De fait, dans bien des parlements, c'est principalement à l'opposition qu'il appartient de demander de comptes au gouvernement. Aussi faut-il que le cadre juridique où s'inscrit le Parlement autorise une véritable expression et une participation de l'opposition au processus de prise de décision. Il faut donc réexaminer régulièrement les règles parlementaires en associant l'opposition à ce travail. Dans bien de parlements, les commissions clés que sont la Commission du budget ou celle des comptes publics sont présidées par l'opposition.

Source : Union interparlementaire, (2003).

# Chapitre 4

## La prise en compte du genre dans le budget

Parallèlement aux appels toujours plus nombreux à un contrôle parlementaire plus poussé du budget et à une participation accrue du Parlement à ce processus, la notion de budgétisation prenant en compte le genre gagne du terrain et divers instruments ont été proposés pour la mettre en pratique. Dans ce chapitre, on s'intéresse aux définitions, aux justifications et aux méthodes utilisées pour élaborer et mettre en œuvre une perspective de genre dans le budget, et on présente un certain nombre d'exemples concrets de sa mise en œuvre dans plusieurs pays.

### Concepts déterminants

Il y a souvent confusion entre les termes « sexe » et « genre ». Si le mot « sexe » renvoie aux différences biologiques fondamentales entre hommes et femmes, le mot genre a lui une signification plus complexe. En tant que concept, il renvoie aux caractéristiques socioculturelles qui varient et évoluent en fonction de la religion, de l'éducation, des valeurs socioculturelles ou des variables économiques, et déterminent le rôle et la place des hommes et des femmes dans la société.

Dans tous les pays, développés ou en développement, les relations entre les hommes et les femmes, les rôles des uns et des autres, sont en constante mutation. Cependant, ces rôles sont déterminés par la société et transmis par le biais des traditions culturelles, des croyances et des normes. L'identité sexuelle et les relations qui en découlent sont attribuées à chacun d'entre nous par la société dans laquelle nous vivons. De plus, les rôles des femmes et des hommes au sein de leur communauté, étant différents, créent des besoins et des aspirations différents.

### Pourquoi des budgets prenant en compte le genre ?

On part souvent du principe qu'un budget national est sexuellement neutre et qu'il doit profiter également aux femmes et aux hommes, aux filles et aux garçons. En réalité, en ne tenant aucun compte des rôles, capacités et besoins différents des femmes et des hommes, les budgets renforcent parfois les inégalités existantes.

En tant que groupe, les femmes sont aussi diverses que les hommes, clairement différenciées par la classe, la race, l'ethnie, l'âge, l'éducation, etc. Les groupes sociaux ont donc chacun son avis sur la manière dont il convient d'analyser les conséquences et

les impacts budgétaires, ce qui donne lieu à des exigences plus ou moins importantes en fonction des contextes nationaux. La prise en compte du genre a pour but de veiller à ce que les budgets et les politiques économiques répondent équitablement aux besoins des femmes et des hommes, filles et garçons de tous les milieux, et de combler d'éventuels fossés sociaux et économiques entre les uns et les autres.

**La prise en compte du genre a pour but d'assurer que les budgets et les politiques économiques répondent équitablement aux besoins des femmes et des hommes.**

Partout dans le monde, les femmes et les hommes jouent un rôle important dans la société mais pour une rémunération et une place différentes dans l'économie. L'essentiel du travail effectué par les femmes n'est généralement pas reconnu comme partie intégrante de l'activité économique. Depuis quelques années cependant, des études sur les budgets-temps ont permis de cerner les contributions spécifiques mais différentes des femmes et des hommes à l'ensemble de l'économie. Le diagramme ci-dessous montre la structure de l'économie lorsque le travail domestique est pris en compte.

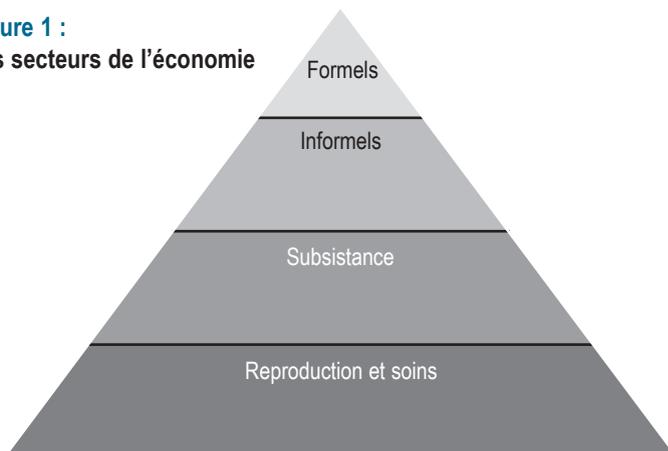
***“Le budget est un instrument et rien d'autre. C'est un outil qui reflète une politique et une stratégie. Si ces politiques et stratégies sont erronées, l'outil reflète des choses erronées qui vont à l'encontre de l'égalité des sexes.”***

Mbaye Diouf (Commission économique pour l'Afrique de l'ONU), expert du séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000

***“Les gens considèrent que les femmes ne sont même pas capables de comprendre la manière dont se présente un budget. Mais ce qu'ils n'arrivent pas à concevoir en réalité, c'est que les femmes font un budget tous les mois au foyer et que le budget de l'Etat n'en est pas éloigné, hormis le fait qu'il est à plus grande échelle.”***

I. Chisala, parlementaire (Zambie), participant au séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000

**Figure 1 :**  
**Les secteurs de l'économie**



Source: Kabeer (2003)

Au sommet de la pyramide, on trouve l'économie visible et formelle. Elle regroupe les activités rémunérées effectuées dans les secteurs privé et public, et elle est prise en compte lorsque le gouvernement calcule la taille de l'économie. Dans la plupart des pays en développement, le nombre des femmes travaillant dans le secteur formel est moins important que celui des hommes, et ces femmes effectuent surtout des travaux moins bien payés. Le secteur informel regroupe les petites et micro entreprises qui recourent massivement au travail non payé des membres de la famille, notamment les femmes. Dans les économies les moins développées, ce secteur informel peut être beaucoup plus étendu que le secteur formel alors que dans les pays industrialisés, c'est la situation inverse qui prévaut.

Les biens et services relevant de l'économie de subsistance sont produits et consommés dans les ménages. Dans beaucoup de collectivités rurales pauvres, l'agriculture de subsistance est l'une des principales activités caractéristiques de ce secteur. Depuis 1993, les comptes publics types donnent des estimations de travaux de subsistance, même si ce secteur n'est pas encore pleinement intégré. Enfin, à la base de la pyramide, on trouve l'économie des tâches domestiques qui regroupe tous les travaux nécessaires à la production et au maintien de personnes, et à la construction de collectivités sûres, tranquilles et solidaires dans lesquelles on peut vivre et travailler. Les soins aux enfants, la préparation des repas, le ménage, les lessives, les corvées d'eau et de bois, les soins aux malades, aux personnes âgées et invalides, et le travail bénévole dans les environs entrent pour une bonne part dans ce secteur qui fait appel à une main d'œuvre abondante et non payée dont dépendent les autres secteurs de l'économie. Certes, des hommes et des garçons y contribuent mais ce secteur dépend presque exclusivement du travail non payé des femmes.

### **Encadré 33 : Le travail « invisible » des femmes contribue au produit mondial**

Le PNUD estime, dans son rapport de 1995 sur le développement humain, que les femmes représentaient 51 % du temps consacré à toutes les activités, payées et non payées, de l'économie mondiale, contre 49 % pour les hommes. Cependant, la séparation artificielle entre la *sphère publique* (entendre le marché et l'Etat) et la *sphère privée* (le ménage et la collectivité) escamote l'économie des tâches domestiques, essentiellement assurées par les femmes. Or, c'est ce travail, effectué par les femmes dans les ménages et les collectivités, qui produit la force de travail et un environnement sûr pour les activités du marché et de l'Etat. Plus les femmes consacrent de temps aux tâches domestiques, moins elles sont en mesure de travailler dans l'économie payée. C'est donc non seulement une question de justice pour les femmes, mais aussi d'efficacité économique globale.

Source : Rapport sur le développement humain, PNUD (1995).

Lorsqu'on ne tient pas compte des liens entre ces tâches domestiques et l'économie payée, on aboutit à des politiques et des affectations budgétaires moins efficaces. En revanche, lorsqu'on affecte des fonds à l'eau, aux combustibles domestiques, aux enfants à charge, à l'éducation, à la santé, aux allocations chômage et aux retraites, on réduit la charge de travail domestique des femmes et on leur laisse plus de temps pour des travaux payés. Cela peut produire des synergies entre les objectifs décidés : augmentation des revenus familiaux, taux de croissance économique plus fort, participation accrue des femmes, et des mères plus attentives à la santé, la nutrition et l'éducation de leurs enfants. Dans un souci d'efficacité économique, les budgets et les politiques qu'ils financent doivent reconnaître que l'économie payée dépend du secteur non payé des tâches domestiques, et définir des plans en conséquence. Mais l'efficacité économique n'est pas la seule raison incontestable pour laquelle les budgets doivent tenir compte de l'équité entre hommes et femmes, l'équité étant un objectif important en soi. On notera que par budget prenant en compte le genre, on ne désigne pas des budgets distincts pour les femmes.

### **Encadré 34 : Le budget en tant que moyen de remplir les engagements nationaux et internationaux en faveur des femmes**

Les constitutions nationales précisent d'ordinaire que tous les citoyens sont égaux devant la loi et interdisent les discriminations à l'égard des femmes. Les Etats signataires des textes internationaux sur les droits de l'homme tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), et la Plate-forme d'action de Beijing, se sont engagés à tendre progressivement vers

l'égalité et l'équité entre femmes et hommes, filles et garçons. Lors du Sommet du millénaire organisé par les Nations unies en 2000, les Etats du monde entier ont souscrit aux objectifs de développement du millénaire devant être atteints à l'horizon 2015. Or, le troisième de ces objectifs porte sur l'égalité entre hommes et femmes et sur l'accès des femmes aux responsabilités. Par ailleurs, les Etats ont admis qu'il serait difficile de réaliser les autres objectifs du millénaire sans égalité entre les deux sexes. Ils ont donc l'obligation morale et juridique d'atteindre cet objectif.

Source : Grown et Gupta (2004)

**Dans un souci d'efficience économique, les budgets et les politiques qu'ils financent doivent reconnaître que l'économie payée dépend du secteur non payé des tâches domestiques, et définir des plans en conséquence. Mais l'efficience économique n'est pas la seule raison incontestable pour laquelle les budgets doivent tenir compte de l'équité entre hommes et femmes, l'équité étant un objectif important en soi.**

Les parlements peuvent s'assurer que les gouvernements sont en train d'honorer leurs engagements en affectant des ressources visant à combler les disparités actuelles entre les femmes et les hommes en termes de capacités, de perspectives et de pouvoir de décision. En outre, le suivi des dépenses à la lumière des engagements d'équité entre hommes et femmes donne plus de transparence au processus budgétaire et d'efficacité aux politiques budgétaires.

## **Que faut-il entendre par perspective d'équité entre hommes et femmes ?**

Partout dans le monde, les sociétés et les cultures attribuent aux femmes et aux hommes des rôles différents dans la vie. Dans les communautés traditionnelles, il incombe aux hommes de construire et réparer les logements, et de s'occuper des troupeaux alors que les femmes préparent les repas, s'occupent des enfants, font le ménage et prennent soin des malades et des personnes âgées. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les garçons héritent des terres et des biens, pas les filles. Partout on considère l'homme comme le chef de famille, celui qui prend toutes les décisions touchant au ménage. Une femme doit obéissance à son mari. Dans les pays industrialisés, les femmes sont entrées en grand nombre dans le monde du travail payé mais ce sont toujours elles qui consacrent le plus de temps aux tâches domestiques, comme le montre cette enquête budget-temps australienne.

**Tableau 4 : Temps moyen en minutes consacré quotidiennement à diverses activités par les australiens et les australiennes en 1992**

Activité	Femmes	Hommes	Moyenne
Travail rémunéré	425	516	482
Tâches domestiques, enfants et courses	301	175	242
Tâches personnelles	628	621	624
Education	325	384	354
Participation à la collectivité	99	125	110
Vie sociale et loisirs	345	351	348

Source : Budlender et al (1998).

### **Les rôles différents des femmes et des hommes dans leur communauté se traduisent par des besoins et des préoccupations différents.**

Etant donné que, depuis longtemps, les femmes et les hommes ne bénéficient pas des mêmes droits et d'un accès égal à des ressources essentielles telles que l'éducation, la terre, le crédit et le pouvoir de décider, les femmes et les filles accusent un retard par rapport aux hommes et aux garçons à bien des égards. Ainsi, il y a dans le monde plus de femmes illettrées que d'hommes. Moins de 5 % des femmes du monde entier possèdent de la terre. Les adolescentes sont plus nombreuses à être infectées par le VIH/SIDA que les garçons. L'inégalité d'accès aux ressources et des droits moindres empêchent les femmes d'accéder aux responsabilités dans leur ménage, leurs collectivités ou au niveau national. Au plan mondial, les hommes sont plus nombreux dans les gouvernements que les femmes. De plus, dans l'ensemble, les femmes n'occupent qu'un peu plus de 15% des sièges dans les parlements (voir : <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>). Bien que les hommes ou les garçons fassent l'objet de discrimination ou soient désavantagés par certains systèmes de relations sociales, ce sont surtout les femmes qui pâtissent de l'inégalité entre les sexes.

Le « genre » est une catégorie sociale comme la classe, la race, l'ethnie ou tout autre groupe qui détermine les droits et les perspectives ouverts à ses membres. L'analyse de genre est l'une des méthodes permettant de planifier pour l'ensemble de la population, femmes et hommes, filles et garçons. Les experts ont adopté plusieurs méthodes pour mesurer les relations entre les sexes et suivre les progrès vers l'égalité. L'un des cadres adoptés par l'équipe des objectifs du millénaire de l'ONU pour l'éducation et l'égalité entre les sexes définit trois niveaux d'égalité entre hommes et femmes (voir encadré 35).

**Le « genre » est une catégorie sociale comme la classe, la race, l'ethnie ou tout autre groupe qui détermine les droits et les perspectives ouverts à ses membres.**

### Encadré 35 : Cadre de mesure de l'égalité entre hommes et femmes

- L'égalité entre hommes et femmes en termes de *capacités* : santé, éducation et nutrition, entre autres capacités humaines fondamentales.
- L'égalité entre hommes et femmes en termes d'*accès aux ressources et de perspectives* désigne l'égalité des chances que l'on a d'utiliser ou d'appliquer ses capacités fondamentales grâce au contrôle d'actifs économiques (tels que des terres et des biens) et de ressources (telles que des revenus, des crédits et un emploi) ainsi que la participation aux décisions.
- L'égalité entre les sexes en termes de *sécurité* se définit par une exposition moindre à la violence et aux conflits.

Ces trois domaines, interdépendants, accroissent le pouvoir des femmes, c'est-à-dire leurs capacités à prendre des décisions touchant au ménage, à la collectivité ou ayant des effets aux plans national et mondial.

Source : Grown et Gupta (2004).

Les Etats et les organisations internationales recueillent des données sur les rôles des femmes et des hommes dans les trois domaines mentionnés ci-dessus. Ainsi, l'Union interparlementaire (UIP) collecte des données sur la participation des femmes aux parlements du monde entier et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publie des données annuelles sur les capacités humaines des femmes et des hommes. Par ailleurs, les experts ont mis au point de nouveaux indicateurs permettant de mesurer les causes et les effets des inégalités entre hommes et femmes. On peut, en utilisant un cadre analytique et des données décomposées entre hommes et femmes, définir des plans de développement susceptibles de répondre aux besoins différents des deux sexes.

### Encadré 36 : Cadre Genre et développement (GAD)

Le cadre Genre et développement (GAD) permet de veiller à ce que toutes les politiques et les programmes soient définis de manière à prendre en compte les rôles et les besoins différents des femmes et des hommes, des filles et des garçons. Il représente une rupture par rapport à l'approche « Femmes dans le développement » (WID) dans laquelle les droits et les besoins des femmes sont pris en compte dans des programmes de développement séparés et spéciaux. L'approche WID visait essentiellement à accroître les capacités et les chances économiques des femmes grâce à des interventions spéciales telles que les activités génératrices de revenu et les projets de formation des mères, d'alphabétisation et d'hygiène. L'approche GAD part du principe que des rôles culturellement définis pour les femmes et les hommes renforcent les relations inégales entre eux et augmentent la marginalisation des deux sexes même si la marginalisation des femmes est plus fréquente. Son but, par conséquent, n'est pas seulement d'intégrer pleinement les femmes dans le processus de développement en prenant systématiquement en compte le genre dans les politiques, programmes et budgets, mais aussi de transformer les relations inégales entre les sexes. Le cadre GAD est un outil servant à montrer dans quelle mesure les programmes et projets répondent aux besoins des femmes et des hommes.

Source : Banque mondiale

### **Encadré 37 : Renforcer la gouvernance par une budgétisation prenant en compte le genre**

Pour renforcer la bonne gestion économique et financière par la prise en compte du genre dans la budgétisation, le gouvernement belge a accueilli une conférence de haut niveau à Bruxelles, les 16 et 17 octobre 2001, sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec le soutien du Conseil nordique des ministres, le gouvernement italien, le Fonds de développement des Nations unies pour les femmes (UNIFEM), le Secrétariat du Commonwealth et le Centre de recherche pour le développement international - Canada.

Elle avait pour but de mobiliser des soutiens politiques et financiers afin de donner aux gouvernements ainsi qu'aux organisations de la société civile les moyens de mettre en œuvre les initiatives en la matière et de parvenir à la prise en compte du genre dans les budgets, dans tous les pays à l'horizon 2015.

La conférence a invité les Etats, les organisations internationales et intergouvernementales, les institutions multilatérales et les organisations non gouvernementales à instamment :

1. Encourager l'examen de processus et objectifs budgétaires permettant de répondre équitablement aux besoins et priorités des femmes et des hommes.
2. Encourager les femmes à participer à cette réflexion, y compris les élues et les membres d'organisations féminines, et y faire participer les chercheurs, les banques de développement et la société civile.
3. Inclure l'analyse par sexe dans la préparation, l'exécution, la vérification et l'évaluation des budgets publics à tous les niveaux, et faire preuve de volonté politique en faveur de la transparence en encourageant les analyses par sexe dans les rapports budgétaires du gouvernement, notamment en indiquant l'impact des budgets précédents par sexe et l'impact attendu des projets de budget sur les objectifs d'égalité entre les sexes.
4. Considérer les initiatives en matière de budgétisation prenant en compte le genre comme un outil permettant de prendre en compte dans les budgets les préférences et les besoins de la société civile, d'accroître la transparence et l'égalité, de réduire la pauvreté et d'instaurer une bonne gestion économique et financière.
5. Encourager les initiatives de budgétisation prenant en compte le genre dans le monde entier et inviter le Conseil nordique des ministres, l'OCDE et l'UNIFEM en coopération avec le Secrétariat du Commonwealth et le Centre de recherche pour le développement international - Canada et d'autres organisations à poursuivre la recherche et le soutien technique ou méthodologique qu'ils apportent à de telles initiatives.
6. Promouvoir la coopération internationale et la coopération pour le développement qui jouent un rôle de catalyseur, notamment en renforçant le soutien aux initiatives de budgétisation prenant en compte le genre.

Source : Communiqué de la Conférence « La prise en compte de la sexespecificité dans la budgétisation », 17 octobre 2001.

## Comment effectuer une analyse des budgets selon les sexes ?

Plusieurs outils ont été mis au point en vue d'analyser les dépenses et les recettes selon les sexes. Le plus courant d'entre eux est la *déclaration d'équité budgétaire entre les sexes*, qui peut être appliquée à l'ensemble du budget ou à certains secteurs. On analyse les dépenses et les recettes au moyen de divers outils pour connaître leurs impacts possibles sur les différents groupes de femmes et d'hommes, de filles et de garçons.

### *Analyse des dépenses selon les sexes*

#### **Etape 1 : Bilan d'un secteur selon les sexes**

Cette analyse commence par l'étude des principaux documents et données sur les questions d'égalité entre hommes et femmes dans le pays de manière à déterminer leurs causes et effets à court et à long terme. Le plus souvent, les parlementaires et les organisations de la société civile ont une idée assez précise sur la situation socioéconomique des femmes et des hommes, des filles et des garçons de leur circonscription. On peut aussi trouver des données dans les ministères, services statistiques et rapports internationaux.

#### **Etape 2 : Analyse par sexe des politiques sectorielles**

Dans cette deuxième étape, on examine les documents relatifs aux politiques et programmes sectoriels pour voir s'ils répondent aux questions d'égalité entre hommes et femmes définies au cours de l'étape précédente. Les politiques réduisent-elles les inégalités entre les sexes, les laissent-elles inchangées ou les augmentent-elles ?

#### **Etape 3 : Analyse par sexe des affectations budgétaires**

Dans cette troisième étape, on essaie de déterminer dans quelle mesure les engagements à réduire les inégalités entre les sexes s'accompagnent d'affectations dans le budget. Le gouvernement fait-il ce qu'il dit ? On essaie également de déterminer si des affectations permettent de répondre aux inégalités entre hommes et femmes identifiées au cours de l'étape 1.

### Encadré 38 : Cadre pour l'analyse des dépenses selon les sexes

Le cadre de l'économiste australienne Rhonda Sharp est souvent employé pour décomposer les dépenses en trois catégories :

1. *Les affectations ciblant un sexe ou l'autre* sont des affectations concernant les femmes et les filles ou les hommes et les garçons. Par exemple, les bourses d'études accordées à des filles ou les conseils aux hommes en cas de violence domestique. Beaucoup de gouvernements affectent des fonds spéciaux aux programmes en faveur des femmes. Il est important d'en analyser l'impact sur la vie des femmes et de veiller à ce que l'argent consacré à ces programmes soit bien dépensé. Cependant, l'expérience montre que les affectations ciblant un sexe ou l'autre sont très modestes par rapport au reste du budget, généralement moins de 1 %.
2. *Les affectations générales* doivent être analysées pour en déterminer l'impact sur chaque sexe. La plupart des dépenses relève de cette catégorie et la principale difficulté de l'analyse des budgets par sexe est de déterminer si les affectations de cette sorte répondent équitablement aux besoins des femmes et des hommes, des filles et des garçons des divers milieux socioéconomiques.
3. *Les affectations pour l'égalité des chances en matière d'emploi* visent à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans la fonction publique. Par exemple, les garderies pour les enfants des employés, les congés parentaux ou les formations spéciales pour faire accéder des femmes à des postes de cadre moyen. Là, il faut étudier de près les niveaux décisionnaires car les systèmes de prestations publics prennent des décisions importantes qui entraînent des conséquences sur la vie des femmes et des hommes pauvres. Si elles ne sont pas équilibrées, ces décisions risquent d'être indifférentes au problème.

Source : Budlender *et al* (1998).

### Encadré 39 : Le budget du Sri Lanka et l'égalité entre hommes et femmes

Le Sri Lanka a beaucoup investi dans le développement des capacités humaines et dans les infrastructures physiques. Aussi, les femmes bénéficient-elles de services gratuits de santé et d'éducation, et quittent-elles l'agriculture pour l'industrie (surtout textile) et le tertiaire. Certaines trouvent même des emplois à l'étranger. Les envois de fonds ont permis de financer près de 15 % des importations en 1997, 75 % de ces envois ayant été faits par des femmes. En outre, la contribution des femmes aux exportations à partir des plantations et des zones de libre échange représente 53 %.

Malgré l'augmentation reconnue de la contribution des femmes à la croissance économique, il n'y avait pas d'informations sur la part du budget qui leur revient. Le ministère du Plan a donc entrepris d'analyser l'impact par sexe du budget sri-lankais pour 1996. Une étude qui a porté sur

plusieurs ministères : Education, Santé, Services sociaux, Industrie et Agriculture. Elle a également examiné la répartition par sexe des postes dans l'ensemble de la fonction publique. Les affectations ont été analysées en fonction (a) des prestataires, de leurs salaires et de leurs dépenses ainsi que des autres frais et charges de la prestation ; (b) de l'impact sur les bénéficiaires.

*Education* : les filles représentent 53 % des élèves en terminale et 54 % des bacheliers, mais elles n'occupent que 42 % des places disponibles à l'université. Sur l'ensemble des prestations offertes aux élèves et étudiants de tous les niveaux, 48 % du budget de l'éducation reviennent aux filles. Les enseignants des écoles primaires et secondaires sont en majorité des femmes (84 et 63 % respectivement) mais elles ne sont que 45 % dans le supérieur. Seuls, 20 % des directeurs d'établissement sont des femmes. Ces dernières, représentant la majorité des prestataires dans le secteur de l'éducation, absorbent 68 % de l'affectation totale.

*Santé* : plus de femmes que d'hommes utilisent les services de santé publique (56 %), un tiers des admissions relevant des services d'obstétrique et de gynécologie. Les admissions d'hommes et de garçons portent essentiellement sur les services de chirurgie, chirurgie dentaire et psychiatrie. Les employés de ce secteur étaient en majorité des femmes, les postes de direction étant dominés par des hommes.

*Agriculture* : 36 % des employés de ce ministère étaient des femmes, essentiellement dans des postes peu qualifiés. Parmi les cadres supérieurs, 9,5 % étaient des femmes et on n'en trouvait aucune au niveau de la direction. De même, la participation des agricultrices aux stages de formation était faible et ne représentait que 23 % dans les stages organisés par ce ministère. Les femmes n'adhèrent pas beaucoup non plus aux associations d'agriculteurs et elles sont encore moins nombreuses au niveau des dirigeants de ces associations. Etant donné que les organisations d'agriculteurs permettent d'accroître la production et d'accéder au crédit, on peut dire que les agricultrices bénéficiaient moins de ces services essentiels.

*Industrie* : 70 % du budget étaient consacrés à la constitution d'un parc industriel. Bien que les hommes possèdent la plupart des lots attribués dans ce type de parcs, 80 % des employés étaient des femmes. Des incitations en faveur de 50 fabriques de vêtements du Sud ont été recommandées pour réduire le chômage élevé chez les femmes de cette région. Les stages de formation à la création d'entreprise et au transfert de technologie représentaient environ 10 % du budget mais la participation des femmes à ces stages était faible.

*Services sociaux* : les prestations de ce ministère étaient destinées aux plus pauvres, aux personnes touchées par des inondations ou des sécheresses, aux handicapés et autres groupes vulnérables. Les deux sexes étaient représentés de façon équilibrée chez les cadres et les dirigeants. En moyenne, 58 % du budget total allaient aux bénéficiaires femmes des programmes mais elles étaient moins nombreuses à profiter des stages de formation.

*Fonction publique* : les femmes ne représentent qu'un tiers de l'ensemble des effectifs. En majorité (66 %), les employés professionnels des administrations de province et du gouvernement sont des femmes (essentiellement enseignement et professions de santé.) Cependant, les femmes sont peu nombreuses parmi les dirigeants.

*Recommandations* : dans les secteurs sociaux, l'étude a montré qu'il y avait à peu près égalité entre hommes et femmes pour ce qui est de l'accès et de l'usage (dans l'éducation, 48 % du budget étaient consacrés aux femmes et aux filles, contre 56 % dans la santé et 57 % pour les services sociaux.) Cependant, dans les secteurs productifs de l'agriculture et de l'industrie, les femmes bénéficiaient beaucoup moins que les hommes du budget récurrent. Aussi, les recommandations portent-elles sur une augmentation des ressources en faveur du transfert de technologie, de la formation et des systèmes de communication afin d'accroître la participation des femmes. Il faudrait aussi concevoir des programmes et des systèmes de prestations donnant les mêmes chances économiques aux femmes et aux hommes, et des mesures visant à faire accéder plus de femmes aux postes de responsabilités.

Source : Alailima (2003).

Les gouvernements peuvent être invités à assortir chaque budget sectoriel d'une déclaration d'équité entre hommes et femmes, indiquant l'impact attendu dudit budget sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons. Le gouvernement peut également publier une déclaration portant sur les impacts attendus par sexe de toutes les recettes et les dépenses dans le cadre des documents budgétaires.

Cela n'empêche pas les parlementaires d'effectuer leurs propres analyses et enquêtes et de poser des questions lors du débat budgétaire à la lumière de leurs conclusions. Plusieurs méthodes permettent de veiller à ce que les dépenses répondent équitablement aux besoins des femmes et des hommes. Ainsi, les Philippines ont promulgué une loi définissant les mandats et procédures, et affectant des ressources destinées à intégrer l'équité entre hommes et femmes dans le développement.

#### **Encadré 40 : Le cadre Genre et développement (GAD) dans la politique budgétaire aux Philippines**

La loi relative aux femmes dans le développement et à la construction de la Nation (loi de la République n° 7192), promulguée en 1992, fait obligation à chaque administration de consacrer 5 % au minimum, et 30 % au maximum, de tous les fonds d'aide au développement à des programmes et projets qui intègrent systématiquement le souci d'égalité entre hommes et femmes ou en tiennent compte. Des brochures d'orientation ont été distribuées pour expliquer aux administrations centrales et locales la manière d'appliquer cette loi.

Depuis 1995, le nombre des administrations soumettant des rapports GAD ainsi que l'affectation totale au titre du GAD n'ont cessé d'augmenter. Cependant, en 1999, 40 % seulement de l'ensemble des administrations avaient soumis un rapport et l'affectation totale au titre du GAD ne représentait que 0,6 %, ce qui était loin du minimum requis de 5 %. Les bilans de cette politique indiquent que le budget GAD est un moyen efficace de sensibilisation à la prise en compte de l'équité entre hommes et femmes dans les budgets. En outre, des fonds ont été fournis en vue des programmes et projets GAD. Les acteurs concernés ont

acquis une bonne expérience, utilisant une large gamme d'instruments juridiques tels que la loi elle-même, des mémorandums, des notes et circulaires relatives à l'équité entre hommes et femmes.

Cependant, cette méthode n'est pas sans inconvénient. Les responsables du gouvernement, les législateurs et les associations de la société civile n'ont pris en compte que l'affectation minimum de 5 % au GAD, oubliant le reste du budget. Il faudrait au contraire se servir de ces 5 % pour intégrer le souci d'équité entre hommes et femmes dans les 95 % restant. Derrière chaque budget, on trouve des politiques et des plans conçus et mis en œuvre par les gouvernements. L'approche GAD doit être pensée dès le processus de planification pour que le budget GAD soit réellement efficace. Cette expérience montre qu'il faut de la volonté et des capacités politiques pour transformer le processus budgétaire en investissant dans les mentalités, les savoir-faire et les connaissances des diverses parties prenantes.

Source : Budlender *et al* (2001).

D'autres outils permettent d'introduire une perspective d'égalité entre hommes et femmes lors du suivi de l'exécution du budget. On peut, par exemple, procéder à une *analyse d'incidence des dépenses publiques en fonction des sexes* afin d'estimer le coût unitaire d'une prestation et le niveau d'utilisation par les différents groupes de femmes et d'hommes. Certaines enquêtes de ce type ont révélé que des femmes aisées profitaient davantage d'une prestation destinée aux femmes pauvres. Les *évaluations des bénéficiaires selon les sexes* permettent de savoir dans quelle mesure des prestations répondent aux besoins des femmes et des hommes pauvres. Elles montrent également la valeur que les pauvres, eux-mêmes, attachent à une prestation particulière. Les parlementaires peuvent faciliter leur contrôle et mieux servir les intérêts de leurs électeurs grâce à des outils analytiques de ce genre.

### Encadré 41 : Outils d'analyse selon les sexes dans le processus budgétaire britannique

	<i>Questions étudiées</i>	<i>Outils</i>
1. Sensibiliser à la problématique du genre	Qui sont les bénéficiaires ?	Données décomposée par sexe
2. Vérification des recettes et dépenses	Répartition des recettes/dépenses entre femmes et hommes	Statistiques sur les dépenses et recettes par sexe
3. Evaluation de l'impact par sexe	Quelles sont les conséquences à court et long terme de la répartition par sexe des : - Ressources (argent et temps)? - Travaux payés et non payés?	Données sur l'économie non payée des tâches domestiques, par exemple, une comptabilité satellite intégrant des données budget-temps

	La prestation répond-elle aux besoins des femmes et des hommes ?	Modèle micro-analytique de répartition des revenus, intégrant modèle de comportement économique (ex. offre de main d'œuvre) et autres (ex. fertilité) sensible aux différentiels par sexe
	En quoi la politique affecte-t-elle les normes et rôles hommes-femmes ?	Sensibilité à la discrimination par sexe, pratique culturelles et genre. En quoi la politique les soutient-elle ou les reconstruit-elle ?
4. Intégration du genre	Le genre est-il pris en compte dans la formulation, la conception et l'exécution des politiques ?  Quel niveau de priorité est donné à la réduction de l'inégalité entre les sexes ?	Coopération entre toutes les administrations et tous les processus politiques  Conscience de l'étendue du problème et volonté de repérer des aspects plus cachés de l'inégalité entre les sexes  Outils permettant d'évaluer les objectifs et priorités des politiques
5. Points de référence	Des objectifs spécifiques en matière d'égalité entre les sexes sont-ils en train d'être atteints ?	Conscience de la complexité des inégalités entre les sexes lors de la définition des objectifs  Capacité de situer la politique et autres facteurs déterminants pour un phénomène social particulier
Source : Rake (2002 : 10).		

### *Analyse des recettes par sexe*

Ce type d'analyse n'est pas aussi développé pour les recettes que pour les dépenses, mais on en trouve des exemples en Afrique du Sud, au Royaume-Uni et dans quelques autres pays. L'analyse des recettes par sexe est importante parce qu'on n'arrête les dépenses qu'après avoir répondu aux questions relatives à la taille du budget et aux sources des recettes. Dans les pays en développement, les fonds externes constituent

une large part du total des recettes, les taxes directes affectant essentiellement les classes moyennes et aisées. Dans les pays développés, les modifications de fiscalité et de prestations ont d'énormes répercussions en raison de la base fiscale plus étendue et des systèmes sociaux caractéristiques de ces pays.

Les recettes peuvent être subdivisées en trois catégories :

- Fiscalité directe et indirecte.
- Fonds des donateurs sous forme de prêts ou de dons.
- Autres recettes, notamment sous forme de droits d'utilisation et de cessions d'actifs.

On peut déterminer la contribution des femmes et des hommes à l'impôt sur le revenu lorsque les données sont décomposées par sexe. Généralement, les hommes acquittent davantage ce type d'impôt que les femmes parce qu'ils travaillent plus dans l'économie payée et occupent des postes mieux rémunérés. Dans les pays pauvres, cet impôt ne représente qu'une toute petite partie des recettes, la majorité de la population étant non imposable. Parfois, l'impôt sur le revenu est acquitté par les ménages plutôt que par des personnes d'où des difficultés à étudier son impact par sexe. D'autres types d'analyses permettent de déterminer l'impact de certains impôts et taxes sur les femmes et les hommes en se basant sur le secteur dans lequel ils travaillent, le type d'emplois ou le niveau de revenu.

Les fonds de donateurs peuvent être liés à des programmes et des politiques particuliers entraînant un impact par sexe. Les droits d'inscription dans l'éducation, les services payants de santé, d'eau et d'électricité excluent les ménages pauvres de ce type de prestations. Lorsque des parents ne parviennent pas à payer les droits d'inscription pour tous leurs enfants, ils retirent les filles des écoles. La charge de travail des femmes augmente lorsqu'elles ne peuvent s'offrir l'eau courante ou l'électricité et qu'elles sont obligées d'effectuer de longues corvées d'eau et de bois.

Plusieurs questions importantes doivent être prises en compte lorsqu'on effectue une analyse par sexe des recettes :

- **L'économie des soins non rémunérés** : Lorsque les femmes sont les principales dispensatrices de soins non rémunérés au foyer, cela a des incidences en matière d'impôts et de prestations. Ainsi, lorsque les pouvoirs publics décident d'économiser en réduisant le nombre de lits d'hôpital, ce sont les femmes, en tant que principales dispensatrices de soins non rémunérés, qui assument la responsabilité supplémentaire de soigner leurs parents malades. Et cette responsabilité limite leur capacité à générer des revenus.
- **Le pouvoir de décision dans le ménage selon les sexes** : les études montrent que les femmes consacrent une part plus importante du revenu qu'elles contrôlent

à l'achat de denrées de base ou de services tels que l'éducation et la santé ainsi qu'au bien-être de leurs enfants. Lorsque le prix de ces biens ou services augmente, par le biais de la fiscalité indirecte, les femmes sont affectées de deux façons. Tout d'abord, au niveau de leur emploi du temps qui se trouve modifié lorsque les femmes sont obligées d'effectuer des tâches ou de prendre des engagements supplémentaires pour compenser la hausse de prix. Par exemple, elles peuvent être obligées de rester à la maison avec leurs enfants plutôt que de les confier à une garderie. Ensuite, les schémas de consommation peuvent changer lorsque les femmes sont obligées d'acheter des denrées de substitution moins chères mais moins nutritives, ou de consacrer plus de temps à la préparation des repas plutôt que de charger une autre personne de cette tâche contre rémunération.

- **Différences selon les sexes dans les droits de propriété** : dans beaucoup de pays développés, l'usage restreint les droits de succession des femmes et leur capacité à gérer le risque. Certes, les femmes ne sont pas pour l'instant trop assujetties à l'impôt en tant que propriétaires fonciers mais les progrès du développement et de l'égalité en matière de droits de propriété en feront, à terme, des contribuables importants.

#### **Encadré 42 : Impacts selon les sexes de la fiscalité et des prestations au Royaume-Uni**

Un groupe indépendant de féministes, d'économistes et d'experts des politiques sociales au Royaume-Uni appelé *Women's Budget Group* (WBG), analyse la fiscalité et les prestations par sexe de façon annuelle. La raison en est que le budget du Royaume-Uni, tel qu'il est présenté par le Chancelier de l'Echiquier, est une déclaration des changements apportés à la fiscalité et aux prestations et des règlements en la matière. Le détail des dépenses et les réformes des politiques sont publiés par chaque administration séparément. Le WBG, qui s'est fixé pour but de promouvoir l'égalité entre les sexes dans la politique économique, a sensibilisé l'opinion à l'impact des mesures budgétaires sur les hommes et les femmes, proposant au Trésor conseils, principes et méthodes pour la prise en compte du genre dans le budget.

Le groupe s'est surtout intéressé aux crédits d'impôts, aux allocations parentales, à la pauvreté chez les femmes et à la politique en matière de retraite, ainsi qu'aux prestations de maternité et aux congés parentaux, aux mères qui partagent leur temps entre travail et tâches domestiques, à l'égalité des rémunérations, la productivité et les femmes qui reprennent un travail après s'être consacrées à leur famille. Les membres du WBG ont pour principal interlocuteur le Trésor qui est le ministère chargé de la planification macroéconomique, lui offrant bénévolement leur savoir-faire et faisant valoir les gains d'efficacité économique pouvant découler de l'intégration des analyses par sexe. Le WBG a ainsi suscité d'importants changements de politique mais son objectif majeur qui reste de convaincre le gouvernement d'institutionnaliser l'analyse par sexe des recettes et dépenses dans le

processus budgétaire n'a toujours pas été atteint. Les contacts avec les fonctionnaires ne suffisent pas, il faut aussi mobiliser les parlementaires si l'on veut donner une impulsion politique aux changements.

Dans sa réaction au budget 2002, le WBG :

- se félicite de la décision de verser le crédit d'impôt enfant au parent qui s'en occupe le plus, à savoir la mère, plutôt qu'à l'apporteur principal de revenu. La démonstration du WBG selon laquelle le transfert de ce revenu du « portefeuille » de l'homme au « porte-monnaie » de la femme aurait plus de retombées positives sur le bien-être de l'enfant et sur la réduction de la pauvreté a été acceptée par le Trésor.
- prend acte de ce qu'une partie de ses arguments quant à la nécessité d'augmenter les incitations offertes au second apporteur de revenu pour qu'il entre sur le marché du travail a été prise en compte et il demande instamment au gouvernement de continuer à baisser les barrières à l'emploi pour les femmes.
- regrette que les prestations au titre des enfants et l'augmentation des financements y afférents n'aient pas été considérées comme plus prioritaires dans le budget 2002. Il rappelle que, selon un rapport récent, 16 % seulement des enfants de moins de trois ans bénéficient des services d'une crèche ou d'une garderie agréées, estimant que l'insuffisance de l'offre dans ce domaine s'explique par l'insuffisance des rémunérations et des plans de carrière dans cette profession qui attire moins les femmes que les métiers d'infirmières, d'enseignantes ou d'assistantes sociales. Le Groupe demande instamment au gouvernement de s'inspirer de l'exemple d'autres pays de l'UE qui ont créé une profession unifiée dite « des premières années. »
- demande au gouvernement de résoudre les problèmes d'inégalités de salaire entre femmes et hommes sachant que la rémunération des femmes travaillant dans la fonction publique ne représente que 86 % de celle de leurs homologues hommes. Le Groupe fait valoir que, devant la concurrence du secteur privé, les services publics ne peuvent plus compter sur un gisement de femmes prêtes à accepter des salaires relativement médiocres. Il faut donc que le Trésor consacre des fonds à l'amélioration du salaire des femmes et à la suppression des inégalités dans ce domaine si le gouvernement veut mener à bien son programme de modernisation.
- recommande d'étendre les stages de formation inscrits au budget aux personnes désireuses de retrouver un emploi après une période consacrée à leur famille.
- recommande de financer prioritairement non seulement la lutte contre la criminalité mais aussi contre la violence à l'égard des femmes. Une part égale de fonds doit être consacrée à la lutte contre les agressions commises dans des lieux publics et celles commises dans la sphère privée.

Source : <http://www.wbg.org.uk>

## Quelques initiatives de prise en compte du genre dans les budgets

Plus de cinquante pays dans le monde ont lancé des initiatives pour la prise en compte du genre dans les budgets. Certaines n'étaient que des actions ponctuelles, d'autres se sont essouffées, d'autres encore se poursuivent. L'UNIFEM, dans son bilan 2003 à mi-parcours du *Programme de budgets prenant en compte le genre*, relève vingt pays dans lesquels des activités de budgétisation de ce type sont en cours : Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Egypte, Equateur, Guatemala, Inde, Kenya, Maroc, Mexique, Mozambique, Népal, Nigeria, Ouganda, Pérou, Philippines, Sénégal, Sri Lanka et Tanzanie.

### Plus de cinquante pays dans le monde ont lancé des initiatives budgétaires prenant en compte le genre.

On recourt à la budgétisation prenant en compte le genre à différentes fins. Les tenants de l'égalité entre hommes et femmes s'en servent pour réclamer l'équité dans l'affectation des ressources et promouvoir les droits des femmes, demandant aux gouvernements de consacrer davantage de ressources au respect des engagements internationaux découlant de conventions sur les droits de l'homme tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention sur les droits de l'enfant. Ce type de budgétisation accroît l'efficacité, l'efficacé et la transparence des dépenses publiques. D'ailleurs, pour toutes ces raisons, gouvernements, parlements, organisations de la société civile et agences de développement s'intéressent de plus en plus à la budgétisation prenant en compte le genre.

Les agences internationales, notamment l'UIP, UNIFEM, le PNUD et le Secrétariat du Commonwealth, accordent une assistance au titre des initiatives de budgétisation prenant en compte le genre aux Etats, aux groupes de la société civile et aux partenariats avec les parlementaires. Ainsi, le Secrétariat du Commonwealth participe à une campagne internationale visant à sensibiliser ses Etats membres à l'utilité des ce type de budget. Il a produit des outils et des matériels méthodologiques et de formation. De même, l'UNIFEM mène des campagnes de sensibilisation, fournit une assistance technique et financière, lève des fonds en faveur des initiatives novatrices en la matière.

Dans son bilan à mi-parcours, l'UNIFEM fait état de progrès sur plusieurs fronts. La région Amérique latine et Caraïbes, par exemple, innove en matière de création d'outils, et les initiatives de la région andine sont remarquables pour ce qui est des analyses budgétaires et de la participation au niveau local. En Afrique de l'Est, un réseau de connaissances s'avère très actif en matière de sensibilisation et de formation en direction des décideurs, des ONG et des chercheurs. L'Asie du Sud et l'Amérique centrale se sont dotées d'outils puissants pour la recherche et le renforcement des

capacités alors que d'autres régions, telles que les Etats arabes, l'Asie du Sud-est et l'Afrique de l'Ouest collaborent avec les agences de donateurs en vue de prendre en compte le genre dans les PRSP, CDMT et dans les budgets basés sur les résultats.

## **Difficultés et contraintes dans la budgétisation prenant en compte le genre**

De nombreux obstacles s'opposent encore à la mise en œuvre de ce type de budgétisation et à l'acceptation des analyses générées par ce type de processus.

**Collecte de données par sexe :** dans la plupart des pays, on peut trouver quelques données par sexe tant dans les administrations qu'en dehors de celles-ci. Cependant, il faudrait produire davantage d'informations si l'on veut éclairer réellement les différences entre femmes et hommes, filles et garçons, en matière d'accès aux ressources, de perspective et de sécurité. Sans données précises et pertinentes, il est impossible d'intégrer le genre dans le processus budgétaire. Pour les parlementaires désireux de procéder à une analyse de genre du budget, il faut une information fournie en temps voulu et suffisamment succincte pour être utilisée pendant le débat budgétaire.

**Hiérarchisation :** il peut y avoir des contraintes ou des « arbitrages » budgétaires tels qu'il devient difficile de hiérarchiser les résultats suggérés par une budgétisation prenant en compte le genre. L'analyse d'incidences sur les bénéficiaires par sexe permet d'identifier les besoins et intérêts différents des femmes et des hommes concernant une prestation particulière, mais comment traduire cette information en changements dans la politique et les schémas de dépenses ? Par exemple, comment comparer les dépenses de santé pour les hommes et les femmes sachant que les uns et les autres ont des besoins différents en la matière ? Il faut donc définir des cadres appropriés permettant de hiérarchiser les questions par sexe au sein d'un même secteur, sur l'ensemble des secteurs et dans le contexte du budget général. Ce procédé revêt la plus haute importance lorsque des stratégies de lutte contre la pauvreté sont mises en œuvre à l'échelle du pays.

**De l'analyse aux changements des politiques et budgets :** pour l'instant, la plupart des initiatives de budgétisation prenant en compte le genre dans le monde en sont encore au stade de l'analyse du budget dans cette perspective. Il y a cependant peu d'exemples connus à ce jour montrant que cette analyse se traduit par des changements de politiques et budgets. Rien d'étonnant à cela quand on connaît la rigidité des processus de décision dans les gouvernements et administrations, d'autant que les responsables publics ont tendance à éviter les expérimentations comme celles pouvant découler d'une budgétisation prenant en compte le genre. Quelques rares initiatives, comme le Programme *Tanzania Gender Networking*, ont dépassé le stade de

l'analyse pour intégrer le genre dans les budgets (Rusimbi et al 2000). Il n'y a pas de formule ou de recette toute faite pour définir un budget de ce type. Il s'agit au contraire d'un processus politique qui s'inscrit dans le contexte du pays concerné et dans une situation économique, sociale et culturelle donnée. Mais cela ne doit pas empêcher les parlementaires, les groupes de la société civile, les chercheurs et les responsables du budget national de conjuguer leurs efforts, d'exercer des pressions afin de modifier les politiques et les schémas de dépenses en faveur des objectifs d'égalité entre hommes et femmes. De même, des coalitions larges permettent de diffuser toute une gamme de savoir-faire, tel que les techniques de lobbying, d'analyse, de vulgarisation et d'analyse budgétaire, auprès des parties prenantes au budget et des responsables de la planification publique. La prise en compte du genre dans les budgets est relativement nouvelle et ne cesse d'évoluer mais il est important qu'elle passe du stade conceptuel et théorique à celui de la pratique. Il convient d'identifier, d'étayer et de partager l'information sur les initiatives qui sont passées du stade analytique à celui de l'intégration du genre dans la formulation de budgets.

**Limites à l'intervention du Parlement :** les parlements, en collaboration avec des experts et des groupes spécialisés de la société civile, ont beaucoup fait progresser la prise en compte du genre dans le budget, notamment en Afrique du Sud, en Ecosse et en Ouganda. Cependant, il y a des limites aux interventions parlementaires. Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire consiste à approuver et contrôler ; la formulation et l'exécution du budget étant des prérogatives de l'exécutif. Pour qu'un budget prenne en compte le genre, il faut que les politiques et programmes qui le sous-tendent aient déjà intégré cette perspective. Un Parlement actif et sensible à cette question doit poser, lors de la phase d'exécution, des questions sur les priorités budgétaires et réclamer des affectations en faveur de la promotion de l'égalité.

**Institutionnaliser les outils de budgétisation prenant en compte le genre :** cette budgétisation suppose de la volonté politique, des ressources et capacités suffisantes et une bonne maîtrise des techniques budgétaires chez les partenaires de la société civile et chez les femmes exerçant des responsabilités (fonctionnaires et parlementaires). Ce type de budgétisation est un outil politique de promotion de la transparence sur les questions d'égalité entre hommes et femmes. Un outil de changement puissant mais qui nécessite de la volonté politique au sein des gouvernements si l'on veut transformer les techniques et processus budgétaires classiques en les débarrassant des biais anciens qui les encombrant au préjudice des femmes et des filles.

**La budgétisation prenant en compte le genre suppose de la volonté politique, des ressources et capacités suffisantes et une bonne maîtrise des techniques budgétaires chez les partenaires de la société civile et chez les femmes exerçant des responsabilités.**

On ne peut remettre en cause les modes de pensée économique traditionnels qui prévalent chez les puissants hauts fonctionnaires des ministères des finances et des institutions financières internationales sans un savoir-faire technique et un talent de persuasion idéologique. Les organisations de la société civile et les parlementaires réformateurs soucieux de changement social ainsi que les femmes exerçant des responsabilités doivent acquérir de solides connaissances économiques leur permettant de participer aux débats en la matière. Ils doivent aussi se doter des capacités et des outils nécessaires à l'analyse de genre des budgets. Les partenariats et réseaux de la société civile, de chercheurs sur l'égalité hommes-femmes, de parlementaires et de responsables des gouvernements ont permis de diffuser des savoir-faire auprès des divers acteurs du processus budgétaire.

L'utilisation d'outils de budgétisation prenant en compte le genre implique des ressources, notamment ceux qui servent aux contrôles et évaluations préalables du budget. Les tenants de la budgétisation en fonction du genre, entre autres, soutiennent la mise au point d'outils améliorés, novateurs et moins coûteux permettant de collecter, en temps voulu, des informations pertinentes. Il faut que ce soutien se poursuive surtout dans les pays pauvres en ressources et en capacité. Pour l'instant, les donateurs sont extrêmement favorables à ce type de budgétisation mais leur enthousiasme pourrait retomber. Il est donc important de faire preuve de réalisme sur les objectifs, les progrès et les limites de la budgétisation prenant en compte le genre pour ne pas prêter le flanc à la critique en cas d'échec.



# Chapitre 5

## Pour une plus forte participation des parlements

Il arrive trop souvent que, pour des raisons de contrainte, les parlements se trouvent dans l'incapacité de participer efficacement au processus budgétaire. De nombreux obstacles les empêchent de jouer le rôle qui doit être le leur. On citera, par exemple, les circonstances suivantes :

- Si l'exécutif dispose d'une majorité disciplinée au Parlement, la participation du Parlement est moins facile que lorsque le gouvernement a besoin du soutien d'une coalition de partis forcément fragile.
- Les cadres juridiques ne sont pas propices à une participation du parlement
- Le système des commissions est trop faible pour contribuer efficacement aux débats budgétaires
- Le Parlement n'a pas suffisamment de temps ou de capacités d'analyse pour évaluer correctement les budgets.

Mais, partout, les parlements sont en train de renforcer leur rôle budgétaire. Les processus politiques s'ouvrent aux citoyens et la participation se développe. Au fur et à mesure que des femmes et des représentants de groupes jusque-là exclus font leur entrée au parlement, ils s'efforcent non seulement de peser sur les politiques et les budgets mais aussi de transformer les processus et la culture des décisions législatives. Encore faut-il acquérir les méthodes et les savoir-faire nécessaires, s'ouvrir à des questions et des approches nouvelles, notamment l'analyse de genre des budgets. Le présent chapitre expose certaines des approches et initiatives adoptées ou lancées par divers parlements.

***“Il faut impérativement que le législateur prenne au sérieux sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Je crois que si nous pouvions aller un peu plus loin dans ce sens et contrôler les projets dont nous avons voté les crédits, et si les ministères et les entreprises para-étatiques savaient qu'elles doivent rendre des comptes, en particulier au peuple, cela contribuerait à une plus grande transparence du système.”***

*L.C. Ikpeazu, parlementaire (Nigéria), participant au séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000.*

## Réexamen des pouvoirs du Parlement

Les cadres juridiques doivent permettre au Parlement d'intervenir efficacement. Pour autant, les pouvoirs d'amendement n'ont pas besoin d'être gravés dans le marbre. Même lorsqu'ils sont définis par la constitution, le changement n'est pas impossible : les pouvoirs d'amendement peuvent être modifiés dans le cadre d'un examen de la constitution, par exemple. Or, les pouvoirs d'amendement du budget ne sont pas toujours définis par la constitution. Parfois, ils font l'objet de règlements du Parlement ou sont tout simplement le fruit de l'usage ou de conventions. Plusieurs cas de figure existent donc et il est important d'en tenir compte lorsqu'on envisage des réformes visant à permettre au Parlement de participer davantage au processus budgétaire.

### **Encadré 43 : Repenser les pouvoirs d'amendement du budget en France**

En 2001, à l'initiative du Parlement français, d'importants changements ont été apportés à l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances. L'un de ces changements s'est traduit par l'élargissement du pouvoir des parlementaires à apporter des amendements concernant les dépenses. L'Article 40 de la Constitution française (1958) limite les pouvoirs d'amendement des lois de finances : « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » Auparavant, cette disposition avait été interprétée de façon restrictive comme autorisant seulement les réductions de postes existants. Un point capital de la loi de réforme de 2001 est une modification de la classification du budget permettant la création de « programmes » au sein des « missions ». La limitation constitutionnelle des changements apportés aux dépenses a été redéfinie de sorte qu'elle s'applique au niveau des « missions », autorisant les parlementaires à changer la répartition des fonds entre des programmes existants au sein d'une mission. En d'autres termes, les parlementaires peuvent désormais hiérarchiser les dépenses dans une certaine mesure.

Sources : Amselek (1998), Chabert (2001).

## **Permettre une contribution du Parlement à la formulation de la politique budgétaire à moyen terme**

Mais il n'y a pas que les pouvoirs d'amendement et il ne faut donc pas se concentrer sur ce seul aspect. Comme indiqué au chapitre I, les budgets s'inscrivent de plus en plus dans une perspective à moyen terme. En outre, l'impact potentiel de modifications de la politique budgétaire cumulées d'une année sur l'autre, est limité, de nombreux aspects du budget étant trop rigides pour accommoder des mutations à court terme. Ainsi, les stratégies de réduction des dépenses au titre du personnel doivent être exécutées à moyen terme pour ne pas compromettre les prestations.

## **L'examen annuel du projet de budget par le Parlement doit tenir compte du fait que la politique budgétaire s'inscrit dans le moyen terme.**

Par conséquent, l'examen annuel du projet de budget par le Parlement doit s'appuyer sur une parfaite compréhension de l'orientation à moyen terme de la politique budgétaire. Il est donc souhaitable que les parlements examinent aussi les politiques budgétaires à moyen terme et en débattent, en sus du budget annuel. Ils peuvent ainsi s'appuyer sur une déclaration de politique budgétaire à moyen terme devant être soumise au Parlement et débattue par lui avant la présentation du budget annuel. Lorsque le Parlement parvient à se faire entendre lors de la définition de la politique budgétaire à moyen terme, il diminue d'autant les amendements au budget annuel. L'examen de la stratégie budgétaire sur une plus longue période est aussi l'occasion d'introduire des changements importants tels que le recours aux outils d'analyse de genre.

### **Encadré 44 : Loi ougandaise 2001 relative au budget et budgétisation prenant en compte le genre**

La prise en compte du genre dans les budgets ne concerne pas seulement le contenu des budgets, elle porte aussi sur la réforme du processus budgétaire lui-même et donne un rôle plus important aux parlements et à la société civile. En Ouganda, des femmes parlementaires, en collaboration avec le Forum des ONG pour les femmes en démocratie (FOWODE), ont organisé des ateliers de travail sur le processus budgétaire à l'intention de tous les parlementaires intéressés, leur présentant divers modèles. Ce travail a permis à un député de présenter un projet de loi qui fut adopté sous le nom de Loi relative au budget (2001). Bien que ce texte ne donne pas au Parlement de pouvoirs d'amendement, il lui permet d'intervenir davantage pendant la phase de formulation en demandant au ministre des Finances de présenter, pour débat, le plan macroéconomique à moyen terme et le cadre budgétaire plusieurs mois avant la lecture du budget annuel (section 4). De même, cette loi permet au Parlement de contrôler de plus près la bonne exécution du budget. A cet effet, des rapports de performance budgétaire portant, entre autres, sur les prêts contractés et sur les conditions détaillées des prêts et les décaissements réels, sont soumis périodiquement au Parlement. Les services budgétaires du Parlement, institué par la loi, œuvre en collaboration avec le FOWODE à prendre en compte le genre dans son analyse indépendante du budget.

Source : Byanyima (2002).

## **Pour une analyse indépendante du budget**

Les parlementaires doivent être habilités à effectuer une analyse indépendante du budget s'ils veulent participer réellement au processus. Même lorsque le Parlement dispose des pouvoirs juridiques et de l'espace politique lui permettant de façonner les budgets, il a besoin d'une capacité analytique pour faire les bons choix budgétaires.

Des changements informés au budget doivent se fonder sur un contrôle détaillé qui, lui-même, suppose une analyse détaillée. Il faut donc que le Parlement dispose d'une information et d'une analyse indépendante du budget, de préférence effectuée par ses propres services. Ce travail peut être complété par des analyses effectuées par des groupes de réflexion indépendants, des économistes et des chercheurs du secteur privé.

**Des changements informés au budget doivent se fonder sur un contrôle détaillé qui, lui-même, suppose une analyse détaillée.**

**Tableau 5 : Quelques options pour la création d'une capacité d'analyse budgétaire**

Structure	Exemple
Véritable Service budgétaire doté d'effectifs importants	Etats-Unis
Service budgétaire spécialisé mais plus modeste	Ouganda
Unité budgétaire appartenant à un service général d'analyse juridique	Pologne
Service général d'analyse avec des savoir-faire d'analyse budgétaire limités	Royaume-Uni

Certains des parlements qui interviennent le plus dans le processus budgétaire disposent de capacités d'analyse budgétaire importantes en interne. Ainsi, le *Congressional Budget Office* (CBO) des Etats-Unis a un effectif de près de 250 personnes hautement qualifiées et le *Congressional Planning and Budget Office* (CPBO) des Philippines emploie une cinquantaine de personnes. Le Parlement ougandais vient de se doter d'un *Budget Office* employant 13 économistes. Quelques parlements ont des unités plus modestes spécialisées dans l'analyse budgétaire, par exemple en Pologne. D'autres ont des unités générales d'analyse capables d'effectuer une analyse budgétaire en cas de besoin, comme le *Research Service* de la bibliothèque de la Chambre des communes au Royaume-Uni. Cependant, beaucoup de parlements n'ont quasiment aucune capacité dans ce domaine et il convient de pallier cette lacune pour renforcer le rôle du législatif en matière budgétaire.

**Encadré 45 : Le rôle crucial du personnel parlementaire**

Pour l'analyse du budget, le Parlement doit s'attacher les services d'un personnel compétent dont la rémunération doit être comparable à celle des personnels d'autres services publics. Les compétences du personnel parlementaire doivent être renforcées par diverses initiatives comme la tenue de séminaires de formation et la mise en place de réseaux avec la société civile pour que les conseils qu'ils dispensent aux parlementaires soient de qualité, complets et impartiaux.

Source : Union interparlementaire (2003).

Seuls, les parlementaires ne peuvent effectuer une analyse indépendante du budget prenant en compte le genre. Ils doivent recourir à des professionnels maîtrisant suffisamment le sujet et capables de leur fournir en temps voulu une information succincte et précise susceptible d'être utilisée dans les débats budgétaires. Les services budgétaires ou les employés chargés d'assister les commissions de contrôle budgétaire doivent nouer des contacts avec des institutions capables d'effectuer des analyses de genre des budgets telles que les universités ou les chercheurs de la société civile, ainsi qu'avec des fournisseurs de données comme les services statistiques. Dans le cadre des actions qu'elles mènent, certaines organisations féminines et autres groupes de la société civile fournissent aux parlementaires des informations bien documentées sur les questions examinées. Les mêmes groupes organisent parfois des programmes de formation à l'intention des législateurs afin de les sensibiliser à l'équité entre hommes et femmes et de leur proposer savoir-faire et outils permettant de prendre en compte le genre dans le travail législatif et budgétaire.

## Améliorer les capacités des parlementaires

***“On ne dira jamais assez que les parlementaires doivent se doter de toutes les connaissances requises pour que leur activité de contrôle soit vraiment utile.”***

*B.P. Sonjica, parlementaire (Afrique du Sud), participant au séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000*

Pour utiliser au mieux l'information sur le budget, les parlementaires doivent se former à la politique économique, aux budgets et aux questions relatives au genre. Beaucoup de groupes de la société civile et d'instituts d'analyse assurent de telles formations. Ainsi, le *Centre for Legislative Development* à Manille et le PARAGON/PNUD organisent divers stages à l'intention des parlementaires et de leur personnel dans beaucoup de pays d'Asie et du Pacifique. Le Forum parlementaire de la *Southern African Development Community* (SADC), basé à Windhoek, Namibie, offre stages de formation et possibilités d'échanges aux parlementaires et personnels parlementaires des treize Etats membres de la SADC. Le Centre parlementaire canadien offre, lui aussi, des stages de formation pour les parlementaires de nombreux pays et leur personnel. L'*International Budget Project* (IBP) qui se trouve à Washington DC fournit une assistance portant sur l'analyse budgétaire prenant en compte le genre. L'Union interparlementaire a organisé une série de séminaires régionaux et nationaux de formation pour les parlementaires et le personnel parlementaire sur le rôle du Parlement dans le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Pour utiliser pleinement cet outil qu'est l'analyse budgétaire, les parlementaires doivent acquérir des connaissances économiques et budgétaires de base et être sensibles à l'équité entre hommes et femmes.

## **Encadré 46 : L'action de l'UIP pour promouvoir le rôle du Parlement dans le processus budgétaire**

L'Union interparlementaire s'intéresse depuis longtemps à la promotion de la bonne gouvernance et du rôle des femmes au parlement. Dans cet esprit, elle a, en collaboration avec l'Institut de la Banque mondiale et le PNUD, organisé une série de séminaires régionaux sur le rôle du Parlement dans le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Le succès du premier séminaire tenu à Nairobi (Kenya) en 2000 a été reproduit à Bamaki (Mali) en 2001, à Manille (Philippines) en 2002 et à Colombo (Sri Lanka) en 2003. Ces séminaires ont attiré une large palette de parlementaires désireux d'approfondir leurs connaissances du processus budgétaire ainsi que des stratégies et techniques leur permettant d'intervenir utilement au nom de leurs électeurs.

A chaque fois, des experts parlementaires et d'autres experts de la société civile ont été invités à partager leur expérience du processus budgétaire et de la manière dont le genre peut y être mieux intégré. Après une introduction générale sur le processus budgétaire les parlementaires ont examiné les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans le processus budgétaire, les questions liées à la transparence, les outils propres à permettre une analyse du budget en fonction du genre et en quoi consiste l'analyse du budget dans une perspective de genre. Parallèlement à chaque séminaire destiné aux parlementaires, des membres du personnel parlementaire ont aussi été invités à participer à des séances de travail visant à doter le personnel des éléments de stratégie et d'information nécessaires pour dispenser des conseils impartiaux au parlementaires.

Des rapports sur chacun de ces séminaires ont été publiés par l'Union interparlementaire. Ils peuvent être commandés en ligne sur le site Web suivant :

<http://www.ipu.org/french/pblctns.htm>.

## **Un meilleur accès à l'information**

Pour s'acquitter de leur tâche, les parlementaires doivent pouvoir compter sur une information complète, précise, pertinente et fournie en temps voulu par l'exécutif. Les documents qui accompagnent les chiffres du budget revêtent la plus haute importance. Dans beaucoup de pays, le document du budget proprement dit comporte très peu de commentaires expliquant les politiques sur lesquelles se fondent les projets en matière de fiscalité et de dépenses. Souvent, la seule source d'information narrative est le discours sur le budget. Il est donc parfois difficile pour les parlementaires et leur personnel de comprendre les fondements politiques du budget et de déterminer si le budget reflète correctement la politique annoncée par le gouvernement.

Dans beaucoup de pays en développement, il faut étoffer l'information sur les financements des donateurs. Ces financements doivent être intégrés au budget et les

parlementaires doivent recevoir une information détaillée sur tous les accords de financement et les conditions y afférentes.

### **Les décisions budgétaires doivent se fonder sur l'information relative aux dépenses réelles.**

Tout aussi importante est l'information sur les dépenses réelles en cours d'exercice. Elle permet au Parlement de contrôler en temps voulu les dépenses non autorisées et les écarts entre les chiffres autorisés et les chiffres réels. Les décisions budgétaires doivent se fonder sur l'information relative aux dépenses réelles et non sur les chiffres budgétaires qui sont parfois fantaisistes. En plus de rapports intérimaires de bonne qualité, ce contrôle implique une bonne collaboration entre le Parlement et l'organisme de vérification, par exemple grâce à des mécanismes de liaison réguliers. Il convient également de raccourcir les délais entre la clôture de l'exercice et la remise des conclusions de la vérification si l'on veut que cette information soit réellement utile.

Beaucoup de budgets n'établissent pas de liens entre les dépenses et les objectifs budgétaires annoncés, ce qui empêche d'évaluer correctement leurs conséquences possibles en matière de genre. Dans ce cas, il faut inciter les gouvernements concernés à modifier la présentation de leur budget de manière à y intégrer les informations nécessaires sur les produits et les résultats.

#### **Encadré 47 : Les documents budgétaires nécessaires**

Les bonnes pratiques de transparence des budgets de l'OCDE portent sur les informations budgétaires qui doivent être fournies sur les conditions de publication d'informations spécifiques, sur la sincérité et les fondamentaux comptables. L'OCDE recommande les documents budgétaires suivants :

**Un budget complet** comportant des données de performance et des projections à moyen terme.

**Un rapport prébudget** exposant explicitement les objectifs économiques et budgétaires à long terme du gouvernement, avec ses hypothèses économiques et ses intentions en matière de politique budgétaire à moyen terme.

**Des rapports mensuels** indiquant l'état d'avancement de l'exécution du budget et expliquant les écarts éventuels entre les montants réels et prévus.

**Un rapport semestriel** faisant un point complet sur l'exécution du budget, avec une prévision réactualisée des résultats du budget à moyen terme.

**Un rapport de clôture d'exercice** qui doit être vérifié par l'organisme de vérification suprême et publié dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

**Un rapport de pré-élection** faisant le point sur la situation générale des finances publiques à la veille d'une élection.

**Un rapport à long terme** évaluant la viabilité à long terme des politiques en cours du gouvernement.

Source : OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

## Développer le rôle des commissions

Les parlements doivent pouvoir s'appuyer sur des commissions fortes pour être efficaces. Les commissions parlementaires sont un peu comme la « salle des machines » du parlement. Elles sont l'enceinte où les parlementaires peuvent discuter de façon approfondie et technique, loin des projecteurs et du décorum de la salle de l'Assemblée. Lorsque le travail en commission est insuffisant et que les discussions se déroulent essentiellement dans la salle de la plénière de l'Assemblée, le rôle budgétaire du Parlement est faible. Il convient, dans ce cas :

- de créer un système complet de commissions financières,
- d'introduire des auditions publiques sur le budget,
- d'étoffer le personnel,
- de donner aux commissions plus de temps pour l'examen du projet de budget afin de permettre un examen plus approfondi.

**Les commissions parlementaires sont la « salle des machines » du parlement. Lorsque le travail en commission est insuffisant et que les discussions se déroulent essentiellement dans la salle de la plénière de l'Assemblée, le rôle budgétaire du Parlement est faible**

Pour prendre en compte le genre, le Parlement doit prévoir suffisamment de temps pour l'examen approfondi du budget et faire des contre-propositions, de préférence par le biais des commissions. Les règlements doivent prévoir un contrôle suffisant des budgets sectoriels en commission et une participation de la société civile. En effet, sans un apport de la société civile par le biais d'un système d'auditions publiques, les parlements, de leur propre chef, ne feraient peut-être pas suffisamment pression pour intégrer l'analyse de genre dans le processus budgétaire.

### **Encadré 48 : Le nouveau processus budgétaire au Parlement suédois**

Jusqu'à une date récente, le processus d'approbation du budget au Parlement suédois (le *Riksdag*), apparaissait comme « indiscipliné ». Les débats portaient essentiellement sur les dotations individuelles et ne tenaient pas trop compte de l'effet global de l'action parlementaire. Le total des dépenses ne pouvait être connu qu'à la dernière minute du processus. Le Parlement, conscient de la nécessité d'une réforme, créa une commission chargée de rédiger une proposition à cette fin au début des années 90, en pleine crise budgétaire. Le processus parlementaire qui en a résulté comporte trois étapes principales. D'abord, le Parlement fixe le niveau global des dépenses et recettes dans le projet de loi de finances du printemps, projet de loi qui est soumis en avril et approuvé deux mois plus tard. Une fois le budget présenté en septembre, la Commission des finances en débat et recommande des affectations pour chacun des 27 « domaines de dépenses », tels que la justice, les communications, etc. L'Assemblée approuve la répartition des dépenses globales, puis les commissions sectorielles fixent les dotations relevant de leurs domaines de dépenses. Les commissions sectorielles peuvent changer la composition des dotations mais elles doivent respecter le plafond de dépenses convenu pour « leur domaine ». Le budget est approuvé en décembre, avant le début de l'exercice, en janvier.

Source : Blöndal (2001 : 37-42)

## **Réévaluer le calendrier du processus budgétaire**

Pour prendre de bonnes décisions en la matière, les parlements doivent disposer d'un délai suffisant et d'un processus budgétaire respectant un calendrier approprié. L'expérience internationale laisse penser qu'un délai de trois à quatre mois est nécessaire si le Parlement veut approuver le budget en s'appuyant sur une analyse et des contrôles pertinents. Cependant, ce délai n'est pas la seule condition. Encore faut-il que le budget soit soumis suffisamment à l'avance par rapport à l'exercice qui en est l'objet afin que le Parlement puisse prendre des décisions utiles et opportunes. Des réformes doivent donc être entreprises sur ces deux plans, le cas échéant.

**Un délai minimum de trois à quatre mois est nécessaire si le Parlement veut approuver le budget en s'appuyant sur une analyse et des contrôles pertinents.**

## Institutionnaliser la prise en compte du genre dans le budget

Toute nouvelle idée a besoin d'un champion pour s'affirmer. Au sein du parlement, c'est la commission chargée de l'égalité entre les hommes et les femmes ou la commission du budget qui peut faire avancer, planifier et institutionnaliser la prise en compte du genre dans le budget. A défaut, une structure moins formelle, comme un collectif de femmes, peut assumer cette responsabilité en collaboration avec les commissions de contrôle du budget. En Afrique du Sud, une sous-commission de la puissante commission des finances s'est chargée de l'intégration de l'analyse par genre dans le travail de sa commission mère. En Ouganda, cette tâche a été lancée par des membres du *Special Interest Groups Caucus* (SIG – Collectif des groupes d'intérêts spéciaux), dans le cadre de leurs commissions de contrôle parlementaire respectives. Deux nouvelles structures officielles ont pris le relais, le *Budget Office* chargé de faciliter l'intégration de l'analyse de genre dans le budget et la *Committee for Equal Opportunities* (Commission de l'égalité des chances) chargée d'assurer la prise en compte systématique de l'égalité entre hommes et femmes. Le mécanisme institutionnel le plus apte à intégrer l'analyse de genre dans les budgets sera déterminé en fonction du système législatif et politique en place. Un tel mécanisme est indispensable car, sans lui, la réforme risque de s'essouffler.

### Encadré 49 : Prise en compte du genre dans le budget au Parlement ougandais

1996 : le *Forum for Women in Democracy* (Forum des femmes en démocratie), une ONG, organise la mise en place de comités de groupes d'intérêts de parlementaires femmes, de jeunes, de handicapés et de travailleurs.

1997 : des responsables du FOWODE, s'inspirant de la *Women's Budget Initiative* (WBI) sud-africaine, mettent en place un programme de formation en deux ans pour le collectif SIG et les parlementaires appartenant aux commissions de la politique et du budget, entre autres, sur l'égalité entre hommes et femmes, la politique économique, les questions budgétaires et le lobbying. Les intervenants provenaient des universités et instituts de recherches, des ministères des finances et de l'égalité entre hommes et femmes et de la Banque centrale.

1997 : les bénéficiaires de ce programme de formation déposent un projet de loi visant à réformer le processus budgétaire et à accroître le rôle du parlement. Convaincus par un discours d'un des dirigeants du WBI, les participants à un stage annuel du collectif SIG décident de lancer une initiative similaire.

1998 : lancement du *Gender Budget Project* (projet pour la prise en compte du genre dans le budget) par un partenariat entre le SIG, d'autres parlementaires, des responsables du gouvernement, des chercheurs indépendants, des ONG et des journalistes. Stages de formation, activités d'analyse et de lobbying sont menés tout au long du cycle budgétaire.

1999 : le FOWODE est invité à participer régulièrement au puissant Groupe de travail du ministère des Finances pour l'éradication de la pauvreté et il prend part au processus PRSP.

2001 : adoption de la loi relative au budget. Le *Budget Office*, récemment créé au parlement, intègre l'analyse de genre dans son plan de renforcement des capacités et s'engage à poursuivre cette action en collaboration avec le FOWODE. Les défenseurs du budget prenant en compte le genre au Parlement insèrent dans les nouveaux règlements des dispositions relatives à la mise en place d'une commission de l'égalité des chances chargée de systématiser la prise en compte de l'équité entre hommes et femmes. Ils proposent une femme parlementaire à la présidence de la nouvelle commission du budget.

2002 : lancement du *East African Gender Budget Network* (Réseau d'Afrique de l'Est pour des budgets prenant en compte le genre). Ce réseau, coordonné par le FOWODE, rassemble des responsables des économies nationales, des parlementaires, des analystes et des groupes de pression désireux d'échanger des stratégies et des outils d'analyse de genre ainsi que des techniques d'action en matière budgétaire et économique.

Source : Byanyima (2002).

***“La question de genre est pluridisciplinaire. Elle est en réalité transversale. ... Pour que les questions de genre soient prises en compte dans l'examen sectoriel, il faut impérativement les y introduire et cela est parfaitement faisable si nous commençons d'abord par demander à toutes les instances sectorielles et ministérielles de tenir compte, dans leur mandat, de la perspective de genre.”***

***“Nous sommes loin de maîtriser la problématique du genre et sommes nombreux à penser que les questions de genre se confondent avec les questions touchant les femmes. Il nous faut beaucoup de persuasion pour faire comprendre à nos collègues que lorsque nous parlons de genre, nous parlons des hommes et des femmes, des garçons et de filles, et que nous agissons pour aider le sexe désavantagé. Bien sûr, en Afrique, ce sont les femmes qui, la plupart du temps, sont désavantagées.”***

K.R. Masiko, parlementaire (Ouganda), participant au séminaire sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes, Nairobi (Kenya), 2000.

### **Encadré 50 : Quelques mesures possibles pour renforcer le rôle budgétaire du parlement**

- Réexamen et extension des pouvoirs du Parlement en matière d'amendement du budget.
- Donner au Parlement une possibilité réelle de contribuer à la formulation de la politique budgétaire à moyen terme.
- Créer un service ou des moyens d'analyse budgétaire propres au parlement, ou les améliorer s'ils existent.
- Former les législateurs à la politique économique, aux questions budgétaires et au genre grâce à des stages et à d'autres initiatives de ce genre.
- Améliorer l'accès à une information pertinente et d'excellente qualité sur le budget.
- Développer le rôle des commissions dans le processus budgétaire parlementaire.
- Veiller à ce que le budget soit soumis dans un délai suffisant avant le début de l'exercice.
- Faire en sorte que le Parlement dispose d'au moins trois ou quatre mois pour examiner le projet de budget annuel.
- Essayer et institutionnaliser des perspectives nouvelles et complémentaires en matière budgétaire, notamment la prise en compte du genre.

# Glossaire de termes budgétaires

*On trouvera ci-après un glossaire succinct de la terminologie budgétaire. Nous nous sommes efforcés de fournir des définitions larges mais concrètes. Il faut toutefois savoir que la terminologie budgétaire varie parfois d'un pays à l'autre, en fonction des traditions et conventions qui prévalent dans les différentes régions. Ainsi, il arrive qu'un mot ait des significations différentes ou ne possède pas d'équivalent dans une autre langue ce qui rend sa traduction difficile. Aussi, recommandons-nous à nos lecteurs de consulter les documents budgétaires de leur pays et de se référer aux définitions spécifiques qu'ils y trouveront. Les termes ci-après ont été extraits des glossaires compilés par le Fonds monétaire international (FMI), l'International Budget Project (IBP), la Banque mondiale, le South African National Treasury et le Deardorff's Glossary of International Economics.*

**Affecter** : réserver des fonds à un programme spécifique. Un flux particulier de recettes peut également être affecté à un objectif spécifique.

**Analyse de genre** : approches, méthodes et outils permettant d'examiner les politiques, programmes et projets afin d'en déterminer les impacts possibles sur les femmes et les hommes.

**Base d'imposition** : valeur cumulée des revenus, ventes ou transactions, sur lesquels sont levés les impôts et taxes. La concurrence entre collectivités peut éroder la base d'imposition, par exemple lorsqu'une entreprise quitte une collectivité pour s'installer dans une autre pratiquant un taux d'imposition inférieur.

**Bilan** : état financier indiquant la valeur des actifs et des passifs détenus par une personne physique ou morale à un moment donné. On dresse, en général, le bilan au début et à la clôture d'une période comptable. Des bilans synthétisant l'état financier au début, les entrées et les sorties et l'état financier en clôture sont généralement demandés pour chaque fonds faisant partie de la structure comptable de l'Etat. Cependant, en pratique, rares sont les gouvernements qui préparent des bilans de leur situation financière pouvant être réellement considérés comme des bilans complets couvrant tous les actifs et passifs.

**Budget** : état exhaustif des finances publiques, indiquant les dépenses, les recettes, le déficit ou excédent, et la dette. Le budget, principal outil de politique économique du gouvernement, indique comment ce dernier envisage d'employer les ressources publiques pour répondre à des objectifs.

**Budget de la gestion** : système d'exécution du budget qui rationne les dépenses

réelles sur la base des fonds disponibles. Cela signifie que les fonds ne peuvent être mis à disposition des ministères pour le paiement de leurs dépenses tant que des fonds suffisants ne sont pas libérés par la caisse centrale ou générale des recettes.

**Budget de performance** : processus budgétaire intégrant des informations sur les conséquences des dépenses de l'Etat. Dans sa forme la plus simple, la budgétisation de performance met davantage l'accent sur les produits et résultats découlant des dépenses publiques, et tient compte de ces informations lorsqu'elle fixe les niveaux des financements futurs. Cependant, la collecte de telles informations est une tâche difficile.

**Budget équilibré** : budget dans lequel le total des recettes est égal au total des dépenses pour un exercice donné. Lorsque le budget n'est pas équilibré, il est déficitaire ou excédentaire.

**Budgétisation différentielle** : processus de formulation du budget centré sur un seul exercice et sur la manière dont le budget de chaque programme diffère des niveaux adoptés pour l'exercice précédent. La budgétisation différentielle est souvent critiquée car jugée étroite, se concentrant sur les changements de financement à des programmes existants plutôt que sur les changements de priorités.

**Budgétisation pluriannuelle** : budgets qui s'étendent sur plus d'un exercice. Dans certains cas, le gouvernement donne force de loi à des budgets qui définissent les dépenses et recettes pour plus d'un exercice.

**Budgets prenant en compte le genre** : désignent divers processus et outils permettant d'examiner les impacts différentiels des budgets sur les hommes et les femmes. Il ne s'agit pas de budgets séparés pour les femmes mais d'une décomposition du budget pour voir comment femmes et hommes en bénéficient.

**Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)** : cadre pluriannuel de budgets perpétuels dans lequel les estimations effectuées dans le budget annuel et qui couvrent d'ordinaire deux à quatre autres exercices, servent de points de départ à la préparation des budgets annuels suivants.

**Classification fonctionnelle** : organise les dépenses de l'Etat en fonction de ses diverses activités et de ses objectifs en matière de santé, d'éducation, de défense ou de justice.

**Coût du service de la dette** : coût de l'intérêt sur la dette publique.

**Crédit ou dotation** : pouvoir conféré par le Parlement à l'exécutif de dépenser des fonds publics. Les lois en la matière peuvent présenter quelques différences. Dans certains pays, plusieurs lois de crédit, adoptées chaque année, portent sur différentes

administrations ou domaines de dépenses, alors que d'autres pays n'ont qu'une loi unique en matière de budget. Les lois de ce type donnent généralement l'autorisation de dépenser pour un seul exercice. Cependant, des crédits permanents ou des dotations permanentes permettent de dépenser sur plusieurs années sans demander d'autorisation annuelle. Parfois, des dotations supplémentaires ou d'ajustement sont accordées après la loi annuelle de crédit lorsque les montants prévus dans cette loi ne suffisent pas à atteindre l'objectif fixé.

**Décentralisation budgétaire** : décentralisation des responsabilités en matière de dépenses et/ou des pouvoirs de lever des recettes à des niveaux inférieurs de gouvernement, par exemple du gouvernement central vers des régions, des Etats ou des autorités locales. Des déséquilibres horizontaux se produisent lorsque les ressources, par rapport aux fonctions de dépenses, sont inégalement réparties entre juridictions à l'intérieur d'un même niveau de gouvernement. Les déséquilibres verticaux sont dus à une inadéquation entre le transfert des fonctions de dépenses et des sources de recettes à différents niveaux de gouvernement. Des transferts et des subventions, d'ordinaire des niveaux de gouvernement supérieurs aux niveaux inférieurs, permettent de corriger ces déséquilibres.

**Déficit** : différence constatée lorsque les dépenses excèdent les recettes pour un exercice.

**Déficit budgétaire** : voir « déficit ».

**Déficit ou excédent primaire** : montant par lequel le total des dépenses de l'Etat dépasse le total des recettes, moins le paiement des intérêts sur la dette publique.

**Dépense** : dépense en vue de remplir une obligation de l'Etat, généralement par émission d'un chèque ou en espèces. On distingue parfois entre les dépenses en capital et les dépenses courantes. Les dépenses en capital sont les investissements en des actifs corporels tels que des routes et des immeubles susceptibles d'être employés pendant des années. Les dépenses courantes sont les dépenses sur les salaires, indemnités et autres biens et services immédiatement consommables. En outre, les dépenses réelles peuvent différer des montants inscrits au budget. Des écarts importants et persistants entre les dépenses réelles et les montants inscrits au budget sont le signe d'un système budgétaire médiocre.

**Dépenses fiscales** : exonérations par rapport à une structure fiscale « normale » qui réduisent les recettes collectées par l'Etat. Ces exonérations sont, en général, accordées en vue d'un objectif de politique particulier. Comme ledit objectif pourrait être atteint au moyen d'une subvention ou d'une autre forme de dépenses, on considère que l'exonération équivaut à une dépense. Il est difficile d'estimer les dépenses fiscales, un exercice qui nécessite une définition et une estimation précises des recettes relevant

de la structure fiscale « normale », ainsi que du manque à gagner en recettes dû à l'exonération.

**Dettes** : encours dû par l'Etat à des prêteurs privés à n'importe quel moment. Les Etats peuvent emprunter en contractant directement un prêt auprès d'une institution financière telle qu'une banque, ou émettre des obligations qui sont achetées par des entreprises et des particuliers ressortissants de l'Etat lui-même ou étrangers.

**Dettes extérieures** : dette vis-à-vis des non-résidents du pays concerné.

**Droits d'utilisation et redevances** : sommes volontairement versées par les particuliers en contrepartie d'un service ou d'un bien fourni par l'Etat. Etant donné que l'acheteur retire un bénéfice direct en contrepartie de l'argent versé, le paiement n'est pas considéré comme une taxe ou un impôt.

**Efficacité des affectations** : capacité des gouvernements à affecter les ressources et à sélectionner des programmes et projets conformément à leurs objectifs. En théorie économique, il y a efficacité des affectations, également appelée « Pareto efficacité », lorsque les ressources sont affectées de telle manière que tout changement de montant ou de type de produits en cours de production entraînerait des conséquences négatives pour quelqu'un.

**Egalité entre hommes et femmes** : égalité des résultats pour les femmes et les hommes. On peut la subdiviser en trois catégories : égalité en capacités, comme dans les niveaux d'éducation et de santé ; possibilité d'utiliser lesdites capacités (avoir un revenu ou un travail et s'épanouir) ; pouvoir, c'est-à-dire la faculté de peser sur les résultats.

**Equité horizontale** : principe de base de la fiscalité selon lequel des contribuables ayant une situation similaire doivent être soumis à la même charge fiscale. En d'autres termes, les contribuables ayant le même degré de revenu ou le même patrimoine doivent être traités de façon égale.

**Equité verticale** : doctrine fiscale selon laquelle des contribuables ayant une situation différente doivent avoir un traitement fiscal différent. En d'autres termes, les contribuables ayant un revenu et/ou un patrimoine plus important que d'autres doivent payer plus d'impôts.

**Excédent** : montant par lequel les recettes dépassent les décaissements ou dépenses.

**Exercice** : période comptable de 12 mois sur laquelle se fondent les budgets de l'Etat. Dans certains pays, l'exercice ne coïncide pas avec le calendrier civil.

**Extrabudgétaire** : opérations de l'Etat non inscrites au budget annuel. Toute sorte de modalités existe en la matière, y compris des fonds faisant l'objet de lois séparées et qui sont financés par des recettes spécialement affectées à cette fin. Dans d'autres cas, des entreprises publiques (eau, électricité ou compagnies aériennes, par exemple) sont indépendantes à maints égards, mais l'Etat est tenu de les tirer d'affaires lorsqu'elles connaissent des difficultés financières. Les activités extrabudgétaires ne sont pas soumises au même degré de contrôle ni aux mêmes normes comptables que les programmes inscrits au budget annuel, mais elles le devraient.

**Fonds de réserve** : fonds mis de côté en cas de dépense imprévue et inévitable à laquelle il faut faire face en cours d'exercice, comme les frais découlant d'une catastrophe naturelle.

**Genre** : identités, rôles et relations socialement construits entre hommes et femmes. Contrairement aux différences biologiques, les différences liées au genre changent avec le temps et varient d'une société à l'autre.

**Incidence fiscale** : répartition finale du fardeau fiscal. L'incidence statutaire définit les cas où la loi prévoit une taxe ou un impôt. L'incidence économique désigne ceux dont le revenu réel baisse en raison d'un impôt.

**Incitations fiscales** : dispositions spécifiques du code des impôts accordant un traitement fiscal favorable aux particuliers et entreprises afin d'encourager certains comportements ou activités, par exemple des possibilités d'amortissement accéléré pour encourager l'investissement et des dispositions favorables à l'épargne retraite.

**Inflation** : taux de l'augmentation générale des prix.

**Intégration ou systématisation du genre** : procédés, méthodes et procédures d'intégration du souci d'égalité entre hommes et femmes dans les institutions de sorte que les uns et les autres puissent participer aux institutions et en bénéficier également.

**Institution de vérification suprême/cour des comptes** : organisme public, normalement indépendant du gouvernement et responsable devant le parlement, chargé de vérifier les opérations financières du gouvernement. Cet organisme peut procéder à diverses vérifications : financières, respect des lois et des règlements, et vérifications des performances.

**Macroéconomique** : qualifie les variables ou résultats d'une économie dans son ensemble, ou ceux de ses principales composantes, à l'opposé des secteurs, entreprises ou ménages. Contraire de microéconomique.

**Manque à gagner fiscal** : mesure de la fraude fiscale obtenue en comparant l'impôt

exigible, ou l'assiette fiscale déclarée à l'administration fiscale, à l'impôt exigible ou à l'assiette fiscale calculée à partir d'autres sources.

**Microéconomique** : s'applique au comportement des petites unités économiques comme les consommateurs ou les ménages. Contraire de macroéconomique.

**Moyens de production** : ce dont dispose l'Etat pour réaliser un produit ou un résultat. Par exemple, les moyens de production financés par un budget de la santé consistent en les salaires des médecins et infirmières, la construction de cliniques et d'hôpitaux, et l'achat de fournitures médicales et de médicaments. Tous servent à fournir les services de santé publique. Les charges sont les dépenses encourues lors de l'utilisation des moyens de production.

**Niveau de référence** : niveau permettant de mesurer les changements proposés de politique budgétaire. Il n'y a pas de méthode universellement acceptée pour la mesure des changements budgétaires proposés. L'une de ces méthodes consiste à se référer aux niveaux de dépenses et de recettes réelles de l'exercice précédent ; une autre, à calculer le coût de la poursuite des politiques en cours.

**Passif** : dette vis-à-vis d'une autre personne. Dans le cas des Etats, la dette publique est le premier passif et son encours représente les montants empruntés au public et devant être remboursés à une date ultérieure. Un passif éventuel dépend de la survenance d'un événement particulier. Par exemple, lorsque l'Etat assure les récoltes des agriculteurs, il n'assume un passif éventuel que dans le cas d'une sécheresse ou d'inondations qui réduisent les rendements.

**Politique budgétaire** : politique du gouvernement en matière de fiscalité, de dépenses et d'emprunt, destinée à peser sur les conditions macroéconomiques. Une politique budgétaire « souple » vise à stimuler la croissance économique à court terme par l'augmentation des dépenses publiques ou par la réduction des recettes. Une politique budgétaire « rigoureuse » restreint la demande à court terme en réduisant les dépenses ou en augmentant la fiscalité, l'intention étant souvent de réduire l'inflation. C'est le gouvernement qui définit et exécute la politique budgétaire par le biais du budget.

**Politique monétaire** : politique en matière de taux d'intérêt, taux de change et de masse monétaire dans l'économie. La politique monétaire vise à modifier les conditions macroéconomiques et, en particulier, à maîtriser l'inflation.

**Produit intérieur brut (PIB)** : mesure de la production globale d'un pays, des recettes et dépenses dans l'économie. Le PIB par habitant est la mesure globale la plus simple de la richesse, même si elle ne prend pas en compte la répartition des revenus, ni celle des biens et services produits en dehors de l'économie de marché, comme les tâches domestiques.

**Produits** : les biens ou services (généralement les services) fournis par l'Etat. Par exemple, le nombre d'heures scolaires assurées, les vaccinations et les prestations sociales versées.

**Projet de loi de finances (Money bill)** : projet de loi comportant les mesures de recettes ou les affectations. En dehors du Commonwealth, la distinction entre ces projets de loi et les autres n'est pas courante. Dans le système de gouvernement parlementaire de Westminster, le Parlement n'a qu'un pouvoir limité d'amendement des projets de loi de finances.

**Recettes** : recettes annuelles totales de l'Etat obtenues à partir de la fiscalité et d'autres sources, par exemple les droits d'utilisation et redevances.

**Répartition** : autorisations ou distributions de fonds, généralement faites par le ministère des finances en faveur des autres ministères et administrations dépensiers, leur permettant soit d'engager des fonds, soit d'effectuer des paiements, soit les deux, dans un délai prescrit et dans la limite des montants répartis et autorisés.

**Responsable des comptes (Accounting officer)** : dans le système de Westminster, fonctionnaire qui, dans une administration, doit répondre de la gestion financière devant le parlement, en général le chef de l'administration comme le secrétaire permanent ou le directeur général.

**Résultats** : les impacts ou conséquences sur la collectivité des résultats ou activités du gouvernement, par exemple lorsque l'augmentation du temps scolaire améliore les résultats des élèves, lorsque l'augmentation des vaccinations réduit les maladies ou lorsque des prestations améliorent l'équité sociale. Les résultats reflètent les buts délibérément recherchés ou non par le gouvernement et qui motivent les interventions de l'Etat.

**Subventions** : fonds que l'Etat verse directement à des niveaux inférieurs de gouvernement, des entreprises, des associations à but non lucratif et des particuliers. Certaines subventions sont données à des fins spécifiques, les bénéficiaires devant remplir des conditions.

**Système comptable** : système se rapportant à l'inscription des transactions financières. Les deux principaux systèmes sont la méthode de la comptabilité de caisse qui porte le nom de système de la gestion en comptabilité publique, et celle de la comptabilité d'exercice. Les systèmes de comptabilité de la gestion reconnaissent les transactions et événements lorsqu'il y a réception ou versement de fonds, alors que les systèmes de comptabilité d'exercice inscrivent les entrées et sorties lorsque les parties prennent un engagement et non lorsque des fonds changent de mains. La plupart des Etats ont opté pour les systèmes de comptabilité de la gestion.

**Taxe/impôt dégressif** : taxe/impôt qui diminue au fur et à mesure que baisse le revenu du contribuable.

**Taxe/impôt progressif** : taxe/impôt qui augmente au fur et à mesure qu'augmente le revenu du contribuable.

**Taxe indirecte** : taxe versée à un tiers, par exemple un commerçant, qui la reverse ensuite à l'Etat. C'est notamment le cas de la taxe à la valeur ajoutée et des droits de douanes sur les marchandises importées.

**Taxe ou impôt direct** : taxe ou impôt directement versé à l'Etat, par exemple l'impôt sur le revenu des particuliers ou des entreprises.

**Taxes et impôts** : fonds levés par l'Etat sur la population, en vertu de ses pouvoirs souverains. Les principales sources de recettes fiscales sont l'impôt sur le revenu des personnes morales ou physiques, les cotisations sociales, les taxes à la valeur ajoutée, les taxes sur les ventes, les prélèvements et les impôts indirects.

**Taxes et impôts indirects** : taxes et impôts sur la fabrication ou la vente de certains produits, nationaux ou importés, frappant souvent des produits tels que les boissons alcoolisées, le tabac et le pétrole.

**Transfert** : transfert de ressources d'un programme à un autre au sein de la même administration, en cours d'exercice et conformément à un règlement défini. Dans certains pays, on parle de *reprogramming*.

**Transparence** : publication d'informations complètes, exactes, utiles et en temps voulu sur les opérations financières de l'Etat.

**Vérification externe** : vérification effectuée par un organisme extérieur et indépendant de l'organisme faisant l'objet de la vérification. Le but étant d'obtenir un avis et un rapport sur les comptes et les bilans de cet organisme, la régularité de ses opérations, ses procédures de gestion financière et sa performance financière. Les organismes extérieurs qui vérifient les activités des administrations et ministères adressent le plus souvent leur rapport directement au Parlement et sont généralement connus sous l'appellation d'institution de vérification suprême ou de cour des comptes.

**Vérification interne** : les vérifications internes effectuées par un service ou une unité qui, dans un ministère ou une administration, est chargé par sa direction de vérifier et évaluer les systèmes et procédures de l'organisme afin de réduire au minimum l'éventualité d'erreurs, de fraude et d'inefficacité. Les unités de vérification interne doivent être indépendantes au sein de l'organisme qu'elles vérifient et être responsables directement devant la direction de l'organisme.

## Bibliographie

Abedian, I. (1995) : *The Budget Book: Choice, Challenge and Change*, Le Cap (Institute for Democracy in South Africa).

Alailima, P.-J. (2003) : *Engendering the National Budget in Sri Lanka*, document présenté lors d'un séminaire régional de l'UIP pour les parlements d'Asie du Sud-Est (mai 2003, Colombo, Sri Lanka.)

Amserek, P. (1998) : *Le Budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République*, *Revue du Droit Public*, N° supp. : 1444-1473.

Association of Public Accounts Committees (2003) : *Effective Public Accounts Committees : A best practice handbook for Public Accounts Committees in South Africa*, Le Cap (APAC).

Baldini, A. (1999) : *Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy*; in R. R. Strauch and J. von Hagen (eds) : *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic) : 19-59.

Blöndal, J.-R. (2001) : *Budgeting in Sweden*, *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 N° 1 : 27-57.

Blöndal, J.-R., J. K. Kristensen et M. Ruffner (2002) : 'Budgeting in Finland', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2: 119-152.

Blöndal, J. R., C. Goretti et J.-K. Kristensen (2003) : *Budgeting in Brazil*, document présenté lors de 24<sup>ème</sup> réunion annuelle des hauts responsables du budget de l'OCDE, Rome, Itali, 3-4 juin 2003.

Borges Sugiyama, N. (2002) : *Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences*, Austin: University of Texas.

Budlender, D. (ed.) (1996) : *The Women's Budget*, Le Cap (Institute for Democracy in South Africa).

Budlender, D., R. Sharp et K. Allen (1998) : *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis*, Canberra et Londres (Australian Agency for International Development et Secrétariat de Commonwealth).

Budlender, D. et al (eds) (2001) : *Gender Budget Trail*, Makati City (Asia Foundation).

Budlender, D. et G. Hewitt (2002) : *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Londres (Secrétariat du Commonwealth).

Burnell, P. (2001) : 'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3: 34-64.

Byanyima, W. (2002) : *Gender-Responsive Budgeting: A Parliament-Civil Society Initiative in Uganda*, document présenté lors d'une conférence de la GTZ 'Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation and PRSPs', Berlin, Allemagne, 13-16 mai 2002.

Campos, E. et S. Pradhan (1996) : *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, document de travail n° 1646, Washington DC (Banque mondiale).

Chabert, G. (2001) : 'La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?', *Regards sur l'Actualité*, No. 275: 13-25.

Coombes, D. (ed.) (1976) : *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, Londres (George Allen et Unwin).

Coven, M. et R. Kogan (2003) : *Introduction to the Federal Budget Process*, Washington D.C. (Center on Budget and Policy Priorities).

Crain, W. M. et T. J. Muris (1995) : 'Legislative Organization of Fiscal Policy', *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVIII: 311-333.

Davey, E. (2000) : *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper No. 19, Londres (Centre for Reform).

Eickenboom, P. (1989) : 'Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren', in H.-P. Schneider et W. Zeh (eds.) : *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin (De Gruyter) : 1183-1220.

Esim, S. (2000) : *Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality*, document présenté à l'occasion de 'Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets', Londres, Secrétariat du Commonwealth, 26-27 avril 2000.

Fonds des Nations unies pour les femmes (UNIFEM) (2004) : *Gender Responsive Budgets (GRB) Programme Mid Term Review Summary*, janvier 2004.

Fonds monétaire international (1998) : *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Washington DC (FMI).

Gay, O. et B. Winetrobe (2003) : *Parliamentary Audit: the Audit Committee in Comparative Context*, rapport à l'Audit Committee of the Scottish Parliament, Londres (Constitution Unit, University College London).

Grown, C. et G. R. Gupta (2004) : *From Promises to Action: UN Millennium Project Interim Report of the Task Force on Education and Gender Equality*.

Gutierrez, M. (ed) (2003) : *Macro-Economics: Making Gender Matter*, Londres (Zed Books).

Haggard, S. et M. D. McCubbins (eds) (2001) : *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).

Hansard Society (2001) : *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, Londres (Hansard Society).

Heller, W. B. (1997) : 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 No. 4: 485-516.

Himmelweit, S. (2002), 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy', *Feminist Economics* Vol. 8 No. 1: 49-70.

Institute of Economic Affairs (2001) : 'Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: An IEA Research Report', *Occasional Paper Series* No. 2, mai 2001, Nairobi (Institute of Economic Affairs).

International Budget Project (2000) : *A Taste of Success: Example of the Budget Work of NGOs*, Washington D.C. (IBP).

Kabeer, N. (2003) : *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*, Londres (Secrétariat du Commonwealth).

Krafchik, W. et J. Wehner (1998) : 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics* Vol. 66 No. 4: 512-541.

Krafchik, W. et J. Wehner (1999) : 'Parliament needs to build budget research capacity', *Budget Watch*, novembre 1999: 2-5.

Kristensen, J. K., W. S. Groszyk et B. Bühler (2002) : 'Outcome-focused Management and Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 4: 7-34.

- Lee, R. D. Jr. et R. W. Johnson (1998) : *Public Budgeting Systems*, 6<sup>ème</sup> édition, Gaithersburg (Aspen Publishers).
- Leston-Bandeira, C. (1999) : 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies* Vol. 5 No. 2: 46-73.
- Lijphart, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven (Yale University Press).
- Lok Sabha (1998) : *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).
- Longley, L. D. et R. H. Davidson (eds) (1998) : *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres (Frank Cass).
- Marshall, G. (1991) : 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44: 460-469.
- Mattson, I. et K. Strøm (1995) : 'Parliamentary Committees'; in H. Döring (ed.) : *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's) : 249-307.
- May, E. (1997) : *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22<sup>ème</sup> édition, Londres (Butterworths).
- McGee, D. G. (2002) : *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, Londres (Commonwealth Parliamentary Association et Pluto Press).
- Messick, R. E. (2002) : 'Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries', *World Bank PREM Note* No. 63, Washington D.C. (Banque mondiale).
- Meyer, S. A. et S. Naka (1998) : 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', *Public Choice* Vol. 94 No. 3-4: 267-288
- Mezey, M. L. (1979) : *Comparative Legislatures*, Durham (Duke University Press).
- Mulgan, R. (2000) : "'Accountability': An Ever-expanding Concept", *Public Administration* Vol. 78 No. 3: 555-573.
- Murray, C. et L. Nijzink (2002) : *Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution*, Le Cap (European Union Parliamentary Support Programme).

National Audit Office of the United Kingdom (2002) : *About Us: The Role of the National Audit Office*, <http://www.nao.gov.uk/about/role.htm>.

Norton, A. et D. Elson (2002) : *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability*, Londres (Overseas Development Institute).

Norton, P. (1993) : *Does Parliament Matter?*, New York (Harvester Wheatsheaf).

Office of the Clerk of the House of Representatives (1997) : *Effective Select Committee Membership: A Guide for Chairpersons and Members of Parliament*, Wellington (Office of the Clerk of the House of Representatives).

Olson, D. M. et M. L. Mezey (eds) (1991) : *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).

Organisation de développement et de coordination économiques (2002a) : 'OECD Best Practices for Budget Transparency', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 7-14.

Organisation de coopération et de développement économiques (2002b) : 'The OECD Budgeting Database', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 155-171.

Parlement indien (2002) : *Committee on Public Undertakings*, <http://parliamentofindia.nic.in/committee/p18.htm>.

Patterson, S. C. et A. Mughan (2001) : 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 1: 39-60.

Philip, G. (1999) : 'The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition* Vol. 34 No. 2: 226-242.

Reid, G. (1966) : *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, Londres (Hutchinson University Library).

République de Zambie (2000) : *Report of the Committee on Estimates for the Fourth Session of the Eighth National Assembly Appointed on 1<sup>st</sup> March 2000 on the Budget System in Zambia*, Lusaka (National Assembly of Zambia).

Rusimbi, M., D. Budlender, R. Shayo et S. Pehrsson (2000) : *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget*, préparé pour les ministère des Finances, Dar Es Salaam, septembre 2000.

- Schick, A. (1998) : *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC (Institut de la Banque mondiale).
- Schick, A. (2001) : 'The Changing Role of the Central Budget Office', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 No. 1: 9-26.
- Schick, A. (2002) : 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 15-42.
- Schick, A. (2003) : *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*, document présenté lors de la 24<sup>ème</sup> réunion annuelle des hauts responsables du budget de l'OCDE, Rome, Italie, 3-4 juin 2003.
- Schick, A. avec F. LoStracco (2000) : *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington D.C. (Brookings Institution Press).
- Shapiro, I. (ed.) (2001) : *A Guide to Budget Work for NGOs*, Washington D.C. (International Budget Project).
- Shaw, M. (1998) : 'Parliamentary Committees: A Global Perspective', *Journal of Legislative Studies* Vol. 4 No. 1: 225-251.
- Silk, P. et R. Walters (1998) : 'Financial Control and accountability'; chapter 7 in *How Parliament Works*, 4<sup>ème</sup> édition, Londres (Longman) : 159-175.
- Smith, J. et L. D. Musolf (eds) (1979) : *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham (Duke University Press).
- Stapenhurst, R. et J. Titsworth (2001) : 'Features and functions of supreme audit institutions', *World Bank PREM Note* No. 59, octobre 2001, Washington DC (Banque mondiale).
- Stapenhurst, R. et R. Pelizzo (2002) : 'A Bigger Role for Legislatures', *Finance and Development*, Vol. 39 No. 4, décembre 2002: 46-48.
- Strauch, R. R. et J. von Hagen (eds) (1999) : *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic).
- Sturm, R. (1988) : *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages: Struktur und Entscheidungsprozeß*, Opladen (Leske et Budrich).
- Tarschys, D. (2002) : 'Time Horizons in Budgeting', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 No. 2: 77-103.

Tax Law Review Committee (2003) : 'Making Tax Law: Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation, Chaired by Sir Alan Budd', *TLRC Discussion Paper* No. 3, Londres (Institute for Fiscal Studies).

Tsebelis, G. et B. E. Rasch (1996) : 'Patterns of Bicameralism'; in H. Döring (éd.) : *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's Press) : 365-390.

Union interparlementaire (1986) : *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2<sup>ème</sup> édition, Aldershot (Gower).

Union interparlementaire (1997): *Hommes et femmes en politique: La démocratie inachevée, Etude comparative mondiale*, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2001): *Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the Anglophone Parliaments of Africa*, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2002): *Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre homes et femmes: Séminaire régional pour les parlements d'Afrique francophone, arabophone et lusophone*, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2003): *Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the ASEAN + 3 region*, Genève (UIP).

Von Hagen, J. (1992) : *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 96.

Walker, L. et B. Mengistu (1999) : *Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework*, Le Cap (Idasa).

Wehner, J. (1999) : 'Parliament helps to redraft financial management framework', *Budget Watch*, juin 1999: 11.

Wehner, J. (2001) : 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 2: 57-78.

Wehner, J. (2002) : 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', *Journal of African Law* Vol. 46 No. 2: 216-231.

Wehner, J. (2003) : 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', *Commonwealth and Comparative Politics* Vol. 41 No. 3: 21-36

White, F. et K. Hollingsworth (1999) : *Audit, Accountability and Government*, Oxford (Clarendon Press).

White, F., I. Harden et K. Donnelly (1994) : 'Audit, accounting officers and accountability: the Pergau Dam affair', *Public Law* 526-534.

Wildavsky, A. et N. Caiden (2000) : *The New Politics of the Budgetary Process*, 4<sup>ème</sup> édition, New York (Addison Wesley).

Wildavsky, A. (1961) : 'Political Implications of Budgetary Reform', *Public Administration Review* Vol. 21: 183-190.

Wildavsky, A. (1986) : *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2<sup>ème</sup> édition, New Brunswick (Transaction Books).

Williams, R. et E. Jubb (1996) : 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', *Parliamentary Affairs* Vol. 49 No. 3: 471-484.

Banque mondiale (1998) : *Public Expenditure Management Handbook*, Washington DC (Banque mondiale).

Banque mondiale (2001) : *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice: A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C. (Banque mondiale).

Young, L. (1999) : 'Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget', *Australian Journal of Political Science* Vol. 34 No. 1: 7-27.

Zuckerman, E. et A. Garret (2003) : 'Do Poverty Reduction Strategies Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs', *Southern African Regional Poverty Network (SARPN)*.

## Sites web utiles

Canadian Council of Public Accounts Committees :  
<http://www.ccpac.ca/>

Commonwealth Parliamentary Association (CPA) :  
<http://www.cpahq.org>

Gender Responsive Budget Initiatives :  
[www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)

Government Finance Officers Association:  
*Best Practices in Public Budgeting*  
<http://www.gfoa.org/services/nacslb/>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA) :  
*Budget Information Service*  
<http://www.idasa.org.za/bis>

International Budget Project :  
*Legislatures and Budget Oversight*  
<http://www.internationalbudget.org/themes/LEG/index.htm>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) :  
<http://www.intosai.org>

Union interparlementaire (UIP) :  
<http://www.ipu.org>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :  
*Directorate for Public Governance and Territorial Development*  
<http://www.oecd.org/puma>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :  
*Results of the Survey on Budget Practices and Procedures*  
<http://ocde.dyndns.org/>

Parliamentary Centre :  
<http://www.parlcent.ca>

Siyanda :  
*Mainstreaming Gender Equality*  
[www.siyanda.org](http://www.siyanda.org)

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) :  
*Policy Dialogue on Legislative Development*  
[http://www.undp.org/governance/policy\\_dialogue.htm](http://www.undp.org/governance/policy_dialogue.htm)

Institut de la Banque mondiale (WBI) :  
*Parliamentary Program*  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

## Copyright © Union interparlementaire

Tous droits réservés  
Imprimé en France

ISBN : 92-9142-188-X

Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Les demandes d'autorisation de reproduction de cet ouvrage, en tout ou en partie, doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Etats Membres et leurs institutions gouvernementales peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation mais sont priés d'en informer l'Union interparlementaire.

Le présent guide a été produit conjointement par l'UIP, le PNUD, l'Institut de la Banque mondiale et UNIFEM.

### **Siège de l'Union interparlementaire**

Union interparlementaire  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Le Grand Saconnex,  
Genève Suisse  
Tel: + 41 22 919 41 50  
Fax: + 41 22 9919 41 60  
E-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### **Bureau de l'Observateur permanent de l'UIP auprès des Nations Unies**

Union interparlementaire  
220 East 42d Street  
Suite 3102  
New York, NY 100177  
Etats-Unis d'Amérique  
Tel:+1 212 557 58 80  
Fax:+1 212 557 39 54  
E-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

### **Siège du PNUD**

Programme des Nations Unies  
pour le développement  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017  
Etats-Unis d'Amérique  
Fax: (212) 906 5364  
Website: [www.undp.org](http://www.undp.org)

### **Siège de l'Institut de la Banque mondiale**

Institut de la Banque mondiale  
1818 H Street, N.W.,  
Washington, D.C. 20433  
Etats-Unis d'Amérique  
Website: [www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi)

### **Siège d'UNIFEM**

Fonds des Nations Unies pour la femme  
15th Floor, 304 E45th Street  
New York, NY 10017  
Etats-Unis d'Amérique  
Tel: +1 (212) 906-6400  
Fax: +1 (212) 906-6705  
Website: [www.unifem.org](http://www.unifem.org)





