

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 december 2007

SEMINAR VAN DE
INTERPARLEMENTAIRE UNIE
TE GENÈVE

(19-21 september 2007)

Parlement en begrotingsprocedure, vanuit het
oogpunt van de gelijkheid tussen mannen en
vrouwen

VERSLAG

UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Camille DIEU** EN **Florence REUTER**

INHOUD:

Verslag 3

Bijlagen: 9

- Bijlage 1: Programma.
Bijlage 2: Deelnemerslijst.
Bijlage 3: Tijdens de vergadering ontvangen documenten
met betrekking tot de behandelde thema's (9).
Bijlage 4: Verslag van de Commissie over gelijke kansen
voor mannen en vrouwen.
Bijlage 5: Aanbevelingen van de Raad van Europa.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 décembre 2007

SEMINAIRE DE
L'UNION INTERPARLEMENTAIRE
À GENÈVE

(19-21 septembre 2007)

Le Parlement et le processus budgétaire
notamment dans la perspective de l'équité
entre hommes et femmes

RAPPORT

FAIT PAR
MMES **Camille DIEU** ET **Florence REUTER**

SOMMAIRE

Rapport 3

Annexes: 9

- Annexe 1: Programme.
Annexe 2: Liste des participants.
Annexe 3: Documents reçus en séance en fonction des
thèmes traités (9).
Annexe 4: Rapport de la Commission sur l'égalité des
chances pour les hommes et les femmes.
Annexe 5: Recommandations du Conseil de l'Europe.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V–N–VA</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a - spirit</i>	:	<i>Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>
	<i>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
	<i>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

DOELSTELLING VAN HET SEMINAR

Op welke manier kan met het genderbegrip rekening worden gehouden bij het opmaken van de overheidsbegroting?

Het gaat om een ingewikkelde materie, die moeilijk in praktijk te brengen is. Toch werden enkele denkpistes naar voren geschoven, na een aantal uiterst technische uiteenzettingen over de begrotingsopmaak, -uitvoering en -controle.

Verslag

De rijksbegroting, met de door de regering voor een bepaalde periode geraamde uitgaven en ontvangsten, moet door het Parlement worden goedgekeurd en gedurende de hele zittingsperiode worden geëvalueerd. Via de begroting stippelt de politieke overheid haar sociaal en economisch ontwikkelingsmodel uit en beslist ze, op grond van de noden van de bevolking, over haar prioritaire acties.

De bestemming van de middelen en de daadwerkelijke aanwending ervan moeten dus transparant blijven voor de parlementsleden en de burgers. Daarom moet de begroting tijdig worden ingediend, om de parlementairen de nodige tijd te geven om deze grondig te bestuderen en de gevolgen ervan op economisch, gerechtelijk en sociaal vlak te onderzoeken (bijvoorbeeld op het stuk van sociale zekerheid, huisvesting, onderwijs, enz.).

Deze – niet zo eenvoudige – opgave krijgt in elk land een andere invulling, maar ze is een conditio sine qua non voor het goed functioneren van de democratie; in België krijgen de parlementsleden van alle ministers een beleidsnota met een toelichting bij de begroting. Hoewel de begroting jaarlijks wordt goedgekeurd, blijft het evenwel wenselijk bakens voor de daaropvolgende jaren uit te zetten.

Ten slotte moet, naast de bespreking van de ontwerp-begroting, ook de uitvoering van de begroting geëvalueerd worden. Dat kan zowel rechtstreeks, door de parlementsleden (via vragen, interpellaties, hoorzittingen, onderzoekscommissies), als onrechtstreeks (via een audit, een analyseverslag, enz.).

Het toezicht wordt door verschillende instanties uitgeoefend: de minister van Financiën (de Inspectie van Financiën brengt een voorafgaand advies uit met

OBJECTIF DU SEMINAIRE

Comment intégrer la notion de genre dans l'élaboration du budget public?

Thème complexe, difficile à mettre en pratique. Quelques pistes ont toutefois été avancées après un certain nombre d'exposés très techniques sur le processus budgétaire, l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget.

Rapport

Le budget d'un Etat qui reprend les dépenses et recettes prévues par le Gouvernement pour une période déterminée doit être approuvé par le Parlement et évalué tout au long de la législature. C'est à travers le budget public que le pouvoir politique définit le modèle de développement social et économique et qu'il décide des priorités d'intervention en fonction des besoins des citoyens.

L'affectation des ressources et son implémentation doivent donc rester transparentes pour les parlementaires et les citoyens. C'est ainsi que le budget doit être remis à temps pour que les parlementaires aient le temps de l'examiner en profondeur et d'en évaluer l'impact sur les plans économique, judiciaire, social (sécurité sociale, logement, enseignement, etc.).

Cette opération n'est guère facile, varie d'un pays à l'autre, mais est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie; en Belgique en tout cas, les parlementaires reçoivent de chaque ministre une note d'orientation générale, explicative du texte budgétaire. Par ailleurs si le budget est approuvé annuellement, il est souhaitable d'obtenir des indications pour les années ultérieures.

Enfin, s'il importe d'examiner un projet de budget, il importe tout autant d'évaluer sa mise en œuvre directement par les parlementaires (questions, interpellations, auditions, commissions d'enquête) ou indirectement (audit, rapport d'analyse, etc.).

Il y a en matière de contrôle, différents intervenants: le Ministre des Finances (l'inspection des finances remet un avis a priori sur la légalité et l'opportunité d'une déci-

betrekking tot de wettelijkheid en de opportuniteit van een beslissing), het Rekenhof en het Parlement, dat eveneens over de opportuniteit oordeelt, door de begroting vooreerst al goed te keuren.

In Europa bestaan er momenteel twee grote controlereregelingen: het Angelsaksische model (met een van het Parlement afhankelijke auditeur-generaal) en het continentale model (het Rekenhof).

Hoe dan ook staat het buiten kijf dat de onafhankelijkheid van de constaterende instantie de beste garantie is voor de democratie. Vandaar ook de oprichting van neutrale entiteiten en van onderzoeksdiensten, zoals in Canada.

De parlementsleden zijn ofwel uitsluitend in de commissie voor de Financiën (of voor de Financiën en de Begroting) actief, zoals het geval is in Duitsland, ofwel in sectorale commissies, zoals in Zweden, waarbij de commissie voor de Financiën coördinerend optreedt. In nog andere gevallen worden de besprekingen enkel in sectorale commissies gehouden (waar een grotere expertise aanwezig is). (Men zou echter ook van een vierde model kunnen gewagen, namelijk: de procedure zonder commissie!).

In het derde model nemen de sectorale uitgaven (en dus de begroting in haar geheel) doorgaans toe, in het tweede worden de beslissingmogelijkheden van de commissies op begrotingsvlak ingeperkt: zo kunnen de sectorale commissies in Zweden enkel de eigen begroting bespreken, binnen een strikt te respecteren budgettair kader!

Wat het begrotingsproces betreft, stellen we vast dat een sterk parlement de transparantie, en dus de democratie, versterkt en het risico op corruptie beperkt. Anderzijds dreigt de begrotingsdiscipline wel eens te verslappen. Er moet dus op de naleving van de regels en procedures worden toegezien.

Een grondige studie van de begrotingsprocessen leert dat deze niet neutraal zijn op het stuk van de economische ontwikkeling. Een voor de kleine en middelgrote inkomens ongunstig begrotingsbeleid (te lage lonen, te hoge belastingdruk), bijvoorbeeld, zet een rem op de consumptie en op de economische groei.

Zo gaan de meeste regeringen er eveneens van uit dat hun begrotingen genderneutraal zijn, maar toch moeten we vaststellen dat ze vaak geen oog hebben voor de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen en dat ze – ongewild – bijkomende ongelijkheden in het leven roepen.

sion), la Cour des Comptes et le Parlement qui intervient aussi sur l'opportunité, en votant le budget au départ.

Deux grands systèmes de contrôle cohabitent aujourd'hui en Europe, le modèle anglo – saxon (un auditeur général dépendant du Parlement) ou le modèle continental (la Cour des Comptes).

En tout état de cause, nul n'est besoin de rappeler que l'indépendance de celui qui constate est le meilleur garant de la démocratie. D'où la création d'unités neutres, de services de recherches, comme c'est le cas au Canada.

Les parlementaires quant à eux peuvent travailler soit exclusivement en Commission des Finances (ou Finances et Budget) comme en Allemagne, ou en commissions sectorielles avec une coordination en Commission des Finances (exemple: en Suède) ou encore, l'examen se fait exclusivement en commissions sectorielles (plus grande expertise des différents secteurs). (Mais on pourrait dire aussi qu'il existe un quatrième modèle: pas de commission du tout !).

Selon le cas, on constate soit une tendance d'accroissement des dépenses sectorielles (et donc du budget en général) dans le troisième modèle, soit un resserrement des possibilités budgétaires laissées aux commissions dans le modèle 2: en Suède, les commissions sectorielles ne peuvent discuter qu'au sein de budgets à elles alloués sans dérapage budgétaire possible !

Dans le processus budgétaire, on peut donc conclure qu'un parlement fort renforce la transparence et donc la démocratie et qu'il restreint les risques de corruption. Il peut par contre engendrer une certaine indiscipline budgétaire. Il faut donc veiller à ce que les règles et procédures soient respectées.

L'examen approfondi des processus budgétaires a révélé que ceux-ci n'étaient pas neutres au regard du développement économique. Ainsi, si la politique budgétaire est défavorable aux petits et moyens salaires (salaires insuffisants, pression fiscale trop forte), la consommation s'en trouve freinée, la croissance aussi.

De même, si la plupart des gouvernements considèrent que leurs budgets sont neutres dans le domaine de l'égalité des sexes, on constate pourtant qu'ils sont souvent aveugles aux inégalités hommes – femmes et créent, sans le vouloir, des inégalités supplémentaires.

Wat de geneeskundige verzorging betreft, bijvoorbeeld: wanneer een regering beslist de gemiddelde duur van een ziekenhuisopname van vier tot twee dagen terug te brengen, wordt de herstelperiode voor de patiënt twee dagen langer. Hij zal dus thuisblijven, terwijl hij wel nog zorgbehoevend is. Uit de statistieken blijkt dat het doorgaans de vrouwen zijn die thuisblijven om voor een zieke persoon te zorgen. Zij dragen dus de gevolgen van de beleidsbeslissingen inzake gezondheidszorg. Zo wordt een bijkomende ongelijkheid gecreëerd. Het geweld tegen vrouwen is een ander voorbeeld. Wanneer er op de begroting meer middelen worden uitgetrokken voor preventie, dalen de kosten voor de zorg- en de hulpverlening aan vrouwen die het slachtoffer werden van geweld.

Ook op het vlak van de werkloosheid heeft de uitvoering van bepaalde maatregelen tot onrechtvaardige situaties geleid. Denken we maar even terug aan het beruchte artikel 80 van de Belgische werkloosheidswet. Uit de statistieken blijkt dat die bepaling voor 90 procent vrouwen trof.

De Europese Commissie staat achter het idee van een begroting die rekening houdt met de genderaspecten en die aldus bijdraagt tot de gendergelijkheid. Laten we niet vergeten dat het beginsel van gelijke lonen voor mannen en vrouwen al in het Verdrag van Rome was opgenomen, al blijft het tot op vandaag soms nog dode letter.

Om een van de doelstellingen van de Lissabonstrategie te halen, namelijk een werkgelegenheidsgraad van 70 procent voor mannen én voor vrouwen, moet de beroepsactiviteit van vrouwen worden aangezwengeld en moeten er dus begrotingsmiddelen worden uitgetrokken voor beleidsmaatregelen om vrouwen aan een baan te helpen: meer kinderdagverblijven, betere mobiliteit, studieoriëntering met het oog op meer toekomstgerichte opleidingen, enz.

Gender budgeting, of een overheidsbegroting die rekening houdt met genderkwesties, is een totaal nieuw concept. Om zo'n begroting op te stellen:

- moet de respectieve bijdrage/kostprijs van de verschillende bevolkingsgroepen ten aanzien van de overheidsbegroting worden bepaald;
- moeten de gevolgen van het begrotings- en herverdelingsbeleid – zowel wat de geldelijke middelen als wat de diensten betreft – voor mannen en vrouwen worden onderzocht;
- moet erop worden toegezien dat de aanwending van de middelen aan de verschillende behoeften van mannen en vrouwen beantwoordt;

En matière de soins de santé, par exemple: si un gouvernement décide de faire passer le séjour moyen en hôpital de 4 à 2 jours, cela signifie qu'un patient aura 2 jours de convalescence supplémentaires. Il va donc rester chez lui mais aura besoin de quelqu'un pour s'occuper de lui. Les statistiques montrent que ce sont en général les femmes qui restent à la maison pour s'occuper d'une personne malade. Ce sont donc les femmes qui subissent les conséquences de cette politique des soins de santé. D'où, une inégalité supplémentaire. Un autre exemple concerne les violences envers les femmes. Si le budget tient compte de cette problématique et consacre plus de moyens à la prévention, le coût lié aux soins et à l'aide aux femmes victimes de violence va diminuer.

En matière de chômage, des iniquités ont également pu être constatées lors de la mise en œuvre de certaines mesures: souvenons-nous en Belgique du fameux Art. 80 de la loi sur le chômage. L'analyse statistique a révélé que 90% des femmes étaient touchées !

L'idée d'un budget sensible au genre est soutenue par la Commission européenne car cette prise en compte contribue à atteindre l'égalité des sexes. N'oublions pas que le Traité de Rome parle de l'égalité des salaires entre hommes et femmes qui pourtant n'est pas encore appliquée partout.

Par ailleurs, si l'on veut atteindre l'un des objectifs de la Stratégie de Lisbonne, à savoir 70% du taux d'emploi aussi bien pour les hommes que pour les femmes, il faut promouvoir l'activité professionnelle des femmes et donc consacrer des parts budgétaires à des politiques génératrices d'emploi féminin: création de crèches, amélioration de la mobilité, orientation vers des filières scolaires plus porteuses d'avenir, etc.

Il est vrai que le concept d'un budget public sensible au genre est quelque chose de très nouveau et pour préparer un budget dans cette perspective, il faut:

- déterminer comment les différents citoyens bénéficient et contribuent aux dépenses et recettes publiques;
- évaluer les répercussions, tant sur les hommes que sur les femmes, des politiques budgétaires et de redistribution des ressources en termes d'argent ou de services;
- veiller à ce que l'attribution des ressources corresponde aux besoins différents des femmes et des hommes;

– en moeten de prioriteiten en de acties een nieuwe invulling krijgen, rekening houdend met de naleving van het beginsel van gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Om de landen op Europees niveau voor dit vraagstuk te sensibiliseren, heeft de OESO alle landen een vragenlijst overgezonden om na te gaan of zij aan gender budgeting doen. Enkel de Scandinavische landen hebben die vragenlijst beantwoord...

Het opnemen van het gendersaspect in het begrotingsproces was nochtans een van de centrale thema's van de 6de Europese ministeriële conferentie over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in Stockholm in 2006. Sommige lidstaten van de Europese Unie hebben al stappen gedaan om het gendersaspect een plaats te geven in het begrotingsproces.

Het Stuurcomité gelijke kansen voor vrouwen en mannen van de Raad van Europa probeert nieuwe technieken en methoden ingang te doen vinden om de discriminaties waarvan vrouwen nog steeds het slachtoffer zijn, uit de wereld te helpen. Er werd een groep van specialisten opgericht, die een verslag moeten opstellen om de lidstaten voor de genderproblematiek te sensibiliseren.

In Oostenrijk bijvoorbeeld wees mevrouw Elizabeth Klatzer, deskundige inzake «begroting en gender» van de Studiegroep «Overheidsfinanciën en gender» van de Oostenrijkse regering, erop dat de commissie voor de Financiën nog te veel een mannenonderonsje is. Aangezien de economie an sich niet gendergebonden is, moeten de vrouwelijke parlementsleden volgens haar nagaan welke beleidsmaatregelen negatieve gevolgen hebben voor de vrouwen, bijvoorbeeld maatregelen met een rechtstreeks effect op het vlak van gezondheid en werkgelegenheid. In haar ogen bestaan er immers nog grote verschillen: zo hebben mannen een voltijdse baan en werken vrouwen deeltijds. Er moeten incentives komen, die rekening houden met het zeer grote gewicht van het onbetaalde werk dat door vrouwen wordt verricht (kinderoppas, ziekenzorg, enz.). Er zouden studies gefinancierd moeten worden naar het hoe en het waarom van onbezoldigd werk. In het kanton Basel, bijvoorbeeld, is nu al duidelijk dat vrouwen meer onbetaald dan bezoldigd werken: 200 miljoen uur, tegen 170 miljoen uur betaald werk. Indien met al dat werk rekening zou worden gehouden in de begroting, zou er een aardig extra prijskaartje aan vasthangen, zowel wat de structuren als wat de lonen betreft.

– redéfinir les priorités et les actions en s'assurant du respect de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Au niveau européen, pour sensibiliser les Etats, l'OCDE a distribué à tous les pays un questionnaire pour savoir s'ils avaient un budget sensible au genre. Seuls les pays scandinaves ont répondu...

L'introduction d'une perspective de genre dans le processus budgétaire était pourtant l'un des thèmes principaux de la 6e conférence ministérielle européenne sur l'égalité hommes – femmes à Stockholm en 2006. Et certains Etats-membres de l'Union européenne ont déjà pris des initiatives en matière d'introduction du genre dans le processus budgétaire.

Au niveau du Conseil de l'Europe, son Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes tente de promouvoir de nouvelles techniques et méthodes afin de remédier aux discriminations dont sont encore victimes les femmes. Un groupe de spécialistes a été créé en vue d'élaborer un rapport destiné à sensibiliser les Etats membres à ce concept.

En Autriche, par exemple, Madame Elizabeth Klatzer, experte «budget et genre» appartenant au Groupe d'études «Finances publiques et Genre» au sein du gouvernement autrichien, a souligné le fait que la Commission des finances est encore trop dominée par les hommes. Et selon elle, si l'économie ne se soucie pas des genres, il incombe aux femmes parlementaires de déceler les politiques qui ont des influences négatives sur les femmes, telles celles qui ont un effet direct sur la santé et l'emploi. Car de grandes différences existent encore selon elle: emplois à temps plein pour les hommes, temps partiel pour les femmes. Des mesures incitatives doivent être prises qui tiennent compte de la place très importante du travail non rémunéré effectué par les femmes tels que gardes d'enfants, gardes-malades, etc. Il faudrait financer des études pour en savoir plus en ce qui concerne les emplois non rémunérés, même si on peut déjà constater que dans le canton de Bâle, par exemple, le travail non rémunéré des femmes est plus important que leur travail rémunéré. On compte en effet 200 millions d'heures de travail non rémunéré contre 170 millions d'heures de travail rémunéré. On peut donc imaginer le surplus du coût en termes de structures et de salaires si tout ce travail devait être pris en compte sur le plan budgétaire.

Mevrouw Elizabeth Klatzer stelt dan ook voor een instituut op te richten dat op de gendertoets zal toezien en antwoorden op de volgende vragen kan aandragen:

- wordt het overheidsgeld gelijkelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen?
- Waaraan worden de middelen besteed, wat zijn de werkelijke kosten?
- Biedt de studierichting sport bijvoorbeeld dezelfde kansen aan jongens en meisjes?

In Duitsland stelt het ministerie van Financiën zich proactief op tegenover de naleving van het genderaspect in het begrotingsproces en heeft het administratieve entiteiten opgericht die daarop moeten toezien. Deze legden de vinger op andere begrotingsdomeinen waarin de ongelijkheid blijft bestaan, zoals de investeringen in sportinfrastructuur en de startsubsidies voor ondernemers.

Zo werd er in Berlijn vooral in mannelijke activiteiten – voetbal – geïnvesteerd terwijl andere, bij vrouwen geliefde sporten zoals paardrijden geen overheidsmiddelen kregen. Nu kunnen die vrouwelijke activiteiten wel op meer geld rekenen. In München toonde een studie over de financiële ondersteuning van nieuwe bedrijven aan dat vrouwelijke kandidaat-ondernemers doorgaans geen baan hebben, een werkloosheidsuitkering ontvangen of uit bevallingsverlof terugkomen. Over het algemeen beschikken ze dus over minder middelen dan mannen, maar toch kloppen ze minder makkelijk bij de bank aan als ze een bedrijf uit de grond willen stampen, vragen ze kleinere kredieten aan en zijn ze ook solider wat de aflossing van hun leningen betreft. Bovendien ligt het rendement van hun projecten hoger aangezien deze bescheidener van omvang zijn.

Ook in Spanje en Finland worden er experimenten en studies uitgevoerd. Daar stelden vrouwelijke parlementsleden vast dat het merendeel van de kleine bedrijven door vrouwen wordt geleid en dat er alleen met de verzuchtingen van de grote bedrijven rekening wordt gehouden. In de rijksmiddelenbegroting werd dan ook een specifiek programma ingeschreven dat microkredieten aanbiedt aan vrouwelijke ondernemers.

In Noorwegen, Zweden en Litouwen worden initiatieven genomen om ook in de gezondheidszorg met het genderaspect rekening te houden. Zo kon bijvoorbeeld worden aangetoond dat voor vrouwen 1,8 keer meer geld wordt uitgegeven aan kankerpreventie dan voor mannen. Daartegenover staat dan weer dat er voor mannen 6,7

Madame Elizabeth Klatzer propose donc que soit créé un institut spécialisé dans le contrôle en fonction des genres et qui apporte des réponses aux questions:

La distribution de l'argent public est-elle égale entre hommes et femmes?

Où vont les ressources, quels sont les coûts réels?

Par exemple, la filière sport-études profite-t-elle à la fois aux garçons et aux filles de la même manière?

D'autres exemples cités concernent l'Allemagne où le Ministère des Finances a adopté une attitude proactive quant au respect de la notion de genre dans le processus budgétaire et a créé des unités administratives chargées d'y veiller. Celles-ci ont épinglé d'autres domaines budgétaires où des iniquités subsistent telles que les investissements en infrastructures sportives et l'avancement de capitaux pour celles et ceux qui veulent créer leur entreprise.

Ainsi, à Berlin, où les dépenses profitaient essentiellement à des activités masculines - le football - alors que d'autres sports appréciés par les femmes tels que l'équitation ne recevaient pas d'argent public, on a investi plus de ressources dans des activités féminines. A Munich, en matière d'avancement de capitaux pour le soutien à la création d'entreprises, une étude portant sur l'octroi de capitaux à la création d'entreprises a démontré que les femmes candidates sont sans emploi, au chômage ou sortent d'un congé de maternité et donc qu'en règle générale, elles ont moins de moyens à disposition que les hommes. Et pourtant, elles s'adressent moins facilement aux banques pour lancer leur entreprise, demandent des sommes moins importantes et sont plus fiables en matière de remboursement de crédit. En outre, le rendement de leurs projets est plus élevé car ceux-ci sont plus modestes.

Des expériences et des études sont également menées en Espagne et en Finlande, où les femmes parlementaires ont constaté que la plupart des petites entreprises sont dirigées par des femmes et que seules les grandes entreprises voient leurs demandes prises en compte. Un programme spécial de micro crédits a donc été adopté dans le budget de l'Etat pour les femmes qui entreprennent.

En Norvège, en Suède ou encore en Lituanie, des initiatives sont mises en œuvre pour que l'on prenne en compte la perspective de genre dans le secteur des soins de santé. Cela a permis de démontrer par exemple que les ressources consacrées aux femmes en matière de prévention du cancer étaient 1,8 fois supérieures à

keer meer geld naar programma's voor verslavingspreventie gaat dan voor vrouwen.

De vele voornoemde voorbeelden bewijzen ten overvloede dat de begrotingsprocessen een doorslaggevende rol spelen bij de totstandkoming van echte gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Gender budgeting is dan ook van fundamenteel belang. Voor de meeste nationale, regionale en lokale beleidsmakers is dat aspect echter geen beleidsprioriteit bij de opmaak, de uitvoering en de controle van de begroting, te meer daar vrouwen pas laat hun intrede in de politiek hebben gedaan en een en ander nog steeds uit een zeer mannelijke invalshoek wordt benaderd. Hopelijk komen de vrouwen in het parlement tegen die ongelijke behandeling op en ijveren ze ervoor dat de gendergelijkheid in het begrotingsproces wordt geïntegreerd. Tot nut van het algemeen.

De rapporteurs,

Camille DIEU
Florence REUTER

celles consacrées aux hommes. En revanche, les programmes de prévention de la dépendance destinés aux hommes sont 6,7 fois supérieurs à ceux qui s'adressent aux femmes.

Les nombreux exemples repris ci-dessus prouvent à souhait que les processus budgétaires jouent un rôle déterminant dans l'aboutissement d'une réelle équité entre les hommes et les femmes et qu'il est donc essentiel d'introduire une perspective de genre dans le processus budgétaire. Elle n'est toutefois pas considérée comme une priorité politique par la plupart des responsables des Etats, des Régions et des municipalités lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle du budget d'autant que l'émergence des femmes en politique est tardive et que la vision des enjeux politiques reste très masculine. Il est à souhaiter que les femmes au Parlement réagissent à cette inégalité de traitement et interviendront pour que soit intégrée la dimension de l'équité entre les hommes et les femmes dans le processus budgétaire. Et ce, dans l'intérêt général.

Les rapporteurs,

Camille DIEU
Florence REUTER

BIJLAGEN

ANNEXES

Bijlage 1 – Annexe 1

Programma – Programme



Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes

GENÈVE, CIGG, 19-21 SEPTEMBRE 2007

PROGRAMME PROVISOIRE

mercredi 19 septembre 2007

09.30-10.30	Enregistrement et café
10.30-10.45	Cérémonie d'ouverture
10.45-12.45	Introduction générale : Le budget: but, contenu et terminologie M. Len Verwey, Spécialiste du budget, Institute for Democracy in South Africa (IDASA) <i>La présentation sera suivie d'un débat</i>
12.45-14.30	Pause déjeuner
14.30-16.00	Introduction générale sur le processus budgétaire – présentation des différentes approches et des différents processus nationaux M. Joachim Wehner, Maître assistant en politiques publiques, London School of Economics <i>La présentation sera suivie d'un débat</i>
16.00-16.30	Pause café
16.30-18.00	Rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans le processus budgétaire M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances, ancien parlementaire (Belgique) <i>La présentation sera suivie d'un débat</i>

Une réception en l'honneur des participants (au siège de l'UIP) aura lieu après la fin des débats

jeudi 20 septembre 2007

9.30-11.00	Obligation de rendre des comptes et transparence du processus budgétaire : le contrôle parlementaire M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances, ancien parlementaire (Belgique) <i>La présentation sera suivie d'un débat</i>
11.00-11.30	Pause café
11.30-13.00	Le rôle des commissions parlementaires dans le processus budgétaire M. Joachim Wehner, Maître assistant en politiques publiques, London School of Economics <i>La présentation sera suivie d'un débat</i>
13.00-14.30	Pause déjeuner

- 2 -

- 14.30-16.00 **Obligation de rendre des comptes et transparence du processus budgétaire : vérification des comptes de l'Etat**
M. Arpad Kovacs, Président, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)
La présentation sera suivie d'un débat
- 16.00-16.30 Pause café
- 16.30-18.00 **Budget national et égalité des sexes : quels liens?**
Mme Elizabeth Villagómez, Consultante internationale
La présentation sera suivie d'un débat

vendredi 21 septembre 2007

-
- 09.30-11.00 **Analyse des effets du budget en matière d'égalité des sexes**
Mme Elizabeth Klatzer, Experte, Budget et genre, Groupe d'étude, Finances publiques et genre (Autriche)
La présentation sera suivie d'un débat
- 11.00-11.30 Pause café
- 11.30-13.00 **Méthodes et moyens pour établir un budget qui tienne compte des questions d'égalité des sexes**
Mme Elizabeth Villagómez, Consultante internationale
La présentation sera suivie d'un débat
- 13.00-14.30 Pause déjeuner
- 14.30-16.00 Evaluation du séminaire
Rapport final et clôture

Bijlage 2 – Annexe 2

Deelnemerslijst – Liste des participants



Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes

GENEVA, CIG, 19-21 SEPTEMBER 2007/ GENÈVE, CIG, 19-21 SEPTEMBRE 2007

LIST OF PARTICIPANTS
LISTE DES PARTICIPANTS

Anders B. Johnsson
Secretary General of the Inter-Parliamentary Union
Secrétaire général de l'Union interparlementaire

Presidents of the Seminar
Présidents du séminaire

Mr. Jan Krainer (Austria / *Autriche*)
 Ms Camille Dieu (Belgium / *Belgique*)
 Ms. Antigoni Papadopoulos (Cyprus / *Chypre*)
 Ms. Leonor Coutinho (Portugal)
 Ms. Gratiela Denisa Iordache (Romania / *Roumanie*)
 Lydon Lord Harrison (United Kingdom / *Royaume-Uni*)

Rapporteur of the Seminar
Rapporteur du séminaire

Ms. Antigoni Papadopoulos (Cyprus / *Chypre*)

Resource persons / Experts
 (in alphabetical order / *en ordre alphabétique*)

Mr. Len Verwey
 Senior budget analyst, Institute for Democracy in South Africa (IDASA)
Spécialiste du budget, Institute for Democracy in South Africa (IDASA)

Dr. Joachim Wehner
 Lecturer in Public Policy, London School of Economics
Maître assistant en politiques publiques, London School of Economics

Mr. Jean Jacques Viseur
 Former Minister of Finance, former MP (Belgium)
Ancien ministre des Finances, ancien parlementaire (Belgique)

Dr. Arpad Kovacs
 President, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)
Président, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

Ms Elizabeth Villagómez
 International consultant
Consultante internationale

Ms Elizabeth Klatzer
 Expert, Gender budgeting, Watch Group - Gender and Public Finance (Austria)
Experte, Budget et genre, Groupe d'étude, Finances publiques et genre (Autriche)

- 4 -

PARLIAMENTARY DELEGATIONS DELEGATIONS PARLEMENTAIRES

ALBANIA - ALBANIE

PERNASKA, Ljla (Ms./Mme)

Member of Parliament, Chair of the Sub-Commission on Equal Opportunities and Youth

Parlementaire, Présidente de la Sous-commission de l'égalité des chances et de la jeunesse

HARASANI, Andis (Mr./M.)

Member of Parliament, Member of the Commission on Finance and Economy

Parlementaire, Membre de la Commission des finances et de l'économie

AUSTRIA - AUTRICHE

KRAINER, Jan (Mr./M.)

member of Parliament, Member of the Budget Committee, Member of the Finance Committee, Member of the Equal Rights Committee

Parlementaire, Membre de la Commission des finances, Membre de la Commission de l'égalité des droits

TAMANDL, Gabriele (Ms./Mme)

member of Parliament, Member of the Budget Committee, Member of the Finance Committee, Member of the Equal Rights Committee

Parlementaire, Membre de la Commission des finances, Membre de la Commission de l'égalité des droits

STOHANZL, Rudolf (R./M.)

BELGIUM - BELGIQUE

REUTER, Florence (Ms./Mme)

Member of the Chamber of Deputies

Membre de la Chambre des Représentants

DIEU, Camille (Ms./Mme)

Member of the Chamber of Deputies

Membre de la Chambre des Représentants

CYPRUS - CHYPRE

PAPADOPOULOS, Antigoni (Ms./Mme)

Member of the House of Representatives, Chairperson of the Committee on Financial and Budgetary Affairs

Membre de la Chambre des Représentants, Présidente de la Commission des affaires financières et budgétaires

PAPADOPOULOS, Stylianos (Mr./M.)

Economist, Consultant

Economiste, consultant

- 5 -

CZECH REPUBLIC - REPUBLIQUE TCHEQUE

CURDOVA, Anna (Ms./Mme)

Member of the Chamber of Deputies, Vice-Chairperson of the Committee on European Affairs, Member of the Standing Committee on Equal Opportunities

Membre de la Chambre des Représentants, Vice-Présidente de la Commission des affaires européennes, Membre de la Commission permanente de l'égalité des chances

JINDRAKOVA, Kristyna (Ms./Mme)

Secretary / Secrétaire

ESTONIA - ESTONIE

LICHT, Tiina (Mrs./Mme)

Advisor of the Financer Committee

*Conseillère à la Commission des finances***KAZAKHSTAN**

AKHMETOV, Rashit (Mr./M.)

Senator / Sénateur

ZHALMAGAMBETOVA, Svetlana (Ms./Mme)

Senator / Sénatrice

ZHAKENOV, Dudar (Mr./M.)

First Secretary of the Permanent Mission

*Premier Secrétaire de la Mission permanente***PORTUGAL**

COUTINHO, Leonor (Ms./Mme)

Member of Parliament, Member of the Budget and Finance Committee

Parlementaire, Membre de la Commission du budget et des finances

PACHECO, Duarte (Mr./M.)

Member of Parliament, Member of the Budget and Finance Committee

*Parlementaire, Membre de la Commission du budget et des finances***ROMANIA - ROUMANIE**

IORDACHE, Gratiela Denisa (Ms./Mme)

Member of Parliament

Parlementaire

RUSU, Mihaela Adriana (Ms./Mme)

Member of Parliament

Parlementaire

IORGA, Nicolae (Mr./M.)

Senator, Vice-Chairman of the Committee on Equal Opportunities

Sénateur, Vice-Président de la Commission de l'égalité des chances

FLORESCU, Ion (Mr./M.)

Senator, Member of the Committee on Budget, Finance, Banking Activity and Capital Market

Sénateur, Membre de la Commission du budget, des finances, de l'activité bancaire et des marchés financiers

GEORGESCU, Diana (Ms./Mme)

Parliamentary experts, Secretary of the delegation

Experte parlementaire, Secrétaire de la délégation

- 6 -

DUMITRESCU, Cristina (Ms./Mme)
 Head of Division of the Foreign Parliamentary Relations Department of the Senate
Cheffe de division du Département des relations parlementaires étrangères du Sénat

SERBIA - SERBIE

MOMOIROV, Nadica (Ms./Mme)
 Member of the National Assembly, Deputy Chair of the Committee on Gender Equality
Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Présidente de la Commission de l'égalité des sexes

OBRADOVIC, Radojko (Mr./M.)
 Member of the National Assembly, Deputy Chair of the Committee on Finance
Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Président de la Commission des finances

MARKOVIC, Jelena (Ms./Mme)
 Member of the National Assembly
Membre de l'Assemblée nationale

BOZIC-TALIJAN, Elena (Ms./Mme)
 Member of the National Assembly, President of the Gender Equality Committee
Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission de l'égalité des sexes

FILIPOVIC, Vladimir (Mr./M.)
 Junior Advisor, Department of Foreign Affairs, Secretary of the IPU Delegation
Conseiller, Département des affaires étrangères, Secrétaire de la délégation UIP

UNITED KINGDOM - ROYAUME-UNI

Lord HARRISON, Lyndon
 Member of the House of Lords
Membre de la Chambre des Lords

SPINK, Bob (Dr./M.)
 Member of the House of Commons
Membre de la Chambre des Communes

ASSOCIATE MEMBERS

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

CURDOVA, Anna (Ms./Mme)
 First Vice-Chairperson of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men
Première Vice-Présidente de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

AFFHOLDER, Sylvie (Ms./Mme)
 Committee on Equal Opportunities for Women and Men/
Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

- 7 -

International Organisations *Organisations internationales*

UNICEF

NORDENMARK, Anna, (Ms./Mme)
Programme Officer/ *Chargée de programme*

INTOSAI

BAGER, Gusztav (Dr./M.)

Secretariat of the Seminar *Secrétariat du séminaire*

Inter-Parliamentary Union/ *Union interparlementaire*

Ms. Kareen Jabre	Programme Manager for Partnership between Men and Women/ Responsable du programme de partenariat entre hommes et femmes
Ms. Norah Babic	Programme Officer, Technical Cooperation Programme/ <i>Chargée de programme, Programme de coopération technique</i>
Ms. Valeria Sistek	Administrative Assistant, Programme for partnership between Men and Women/ <i>Assistante administrative programme du partenariat entre hommes et femmes</i>
Ms. Dominique Gilliéron	Administrative Assistant, Democracy Division/ <i>Assistante administrative, Division de la démocratie</i>

Bijlage 3 – Annexe 3

Thème 1 : The budget : purpose, composition and terminology.

Thème 2 : General introduction to the budgetary processes.

Thème 3 : Rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans le processus budgétaire.

Thème 4 : Obligation de rendre des comptes et transparence du processus budgétaire : le contrôle parlementaire.

- a) Budget et l'Etat : instrument majeur d'une action publique efficace.
- b) Organisme de contrôle en relation avec le Parlement.

Thème 5 : The role of parliamentary committees in the budget process.

Thème 6 :

- 1) Accountability and transparency in the budgetary process : The National Audit (1).
- 2) Accountability and transparency in budgetary process : The National Audit (2).

Thème 7 : A gender – sensitive budget : what does it mean ?

Thème 8 : Gender impact analysis of the budget.

Thème 9 : Mechanisms and methods for developing a gender – sensitive budget.



Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Wednesday, 19 September 2007

Theme 1

General introduction: The budget: Purpose, composition and terminology

Presentation by:

Mr. Len Verwey, Senior budget analyst
Institute for Democracy in South Africa (IDASA)

Public Budgets: Purpose, Composition and Terminology

A presentation by Len Verwey, IDASA
at the Inter-Parliamentary Union Seminar

Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

Geneva, 19 September 2007

Structure of the Presentation

- Definition
- Purpose
- Composition

What is the 'Budget'?

- Document that sets out the expenditure and revenue plans of government for a specific period, including deficit and assumptions

The Budget Cycle

- **Drafting**
- **Approval**
- **Implementation/ Administration**
- **Evaluation**

Budget Policy and the Budget System

- The front office and the back office
- Budget policy refers to the spending and revenue plans in the budget
- Budget system refers to the legal framework, the assignment of responsibilities, the formal and informal 'ways of doing things' that generate budget policy

Why do Budgets Matter? A Governance Perspective

- **Credibility:** Assigning money in proportion to policy priorities
- **Accountability:** The budget enables legislatures to hold the executive accountable for its financial operations
- Fiscal and financial transparency are rights
- Good budgeting is a condition for effective broader participatory democracy and citizen agency

The Traditional Public Finance Perspective on the Objectives of Budget Policy

- o Stability
- o Efficiency
- o Equity

Components of a Good Budget System

- o An Established and Detailed Legal Framework
- o Clarity of Roles and Responsibilities
- o Public Availability of Adequate Budget Information
- o Adequate Capacity
- o Participatory Opportunities

So what makes a good budget good?

- o Stabilising
- o Enhances Equity
- o Contributes to Efficiency of the Economy
- o Participatory
- o Comprehensive
- o Transparent
- o Realistic
- o Sustainable
- o Flexible
- o Predictable

But...

- o Only a plan
- o Impact uncertain
- o Large proportion of budget non-discretionary

Composition of the Budget

- o Allocations
- o Revenue
- o Deficit
- o Previous Outcomes
- o Assumptions

Budgeting Approaches

- o Line-item Budgeting
- o Programme Budgeting
- o Performance Budgeting

The Government Finance Statistics System

- o Economic Classification of Expenditure
- o Functional Classification of Expenditure

Recent trends...

- o Medium-Term Budgeting
- o Fiscal Decentralisation
- o Larger Roles for Civil Society and Legislatures?

Thank you



**Parliament and the Budgetary Process,
Including from a Gender Perspective**

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Wednesday, 19 September 2007

Theme 2

**General introduction to the budgetary process,
reviewing the variety of national approaches and processes**

Presentation by:

Dr. Joachim Wehner, Lecturer in Public Policy, London School of Economics

The budget process from a parliamentary perspective: a cross-national overview

IPU Workshop on Parliament and the Budgetary Process
Geneva, 19-20 September 2007

Joachim Wehner, PhD
j.h.wehner@lse.ac.uk



the London School of Economics
and Political Science



Overview

- Background
- Institutional arrangements for legislative control
- Cross-national overview
- Benefits and risks of legislative involvement

Background

- Parliamentary control of the budget is now considered an essential constitutional standard for democracy.
- Yet, the actual role of national legislatures apparently differs widely between countries.
- Which factors affect legislative control of the budget?
- Requires a look at the institutional prerequisites of parliamentary control over public finance.

'If the House of Commons by any possibility lose the power of the control of the grants of public money, depend upon it, your very liberty will be worth very little in comparison.'

William Ewart Gladstone, 1891

Reversionary budgets

- Determine what happens if the budget is not approved in time for the beginning of the fiscal year.
- Legislature may be able to extract concessions by threatening non-approval.
- Different provisions across countries:
 - Executive proposal can be implemented (France)
 - Last year's spending plans (Germany)
 - Zero spending and government shutdown (US)

Amendment powers

- In most countries, the executive drafts a budget and tables it for approval in the legislature.
- Formal powers of amendment determine the extent that changes are possible:
 - Accept or reject only (Ireland)
 - Cuts only (UK)
 - Aggregate constraint on deficit (Slovenia) or spending (Spain)
 - Unfettered powers (US)

Time for legislative scrutiny

- Budgets are complex, thorough review takes time.
- OECD Best Practices recommend tabling the budget at least three months prior to the beginning of the fiscal year.
- Big differences: US Congress has eight months, UK-type systems at best a few weeks prior to start of fiscal year.

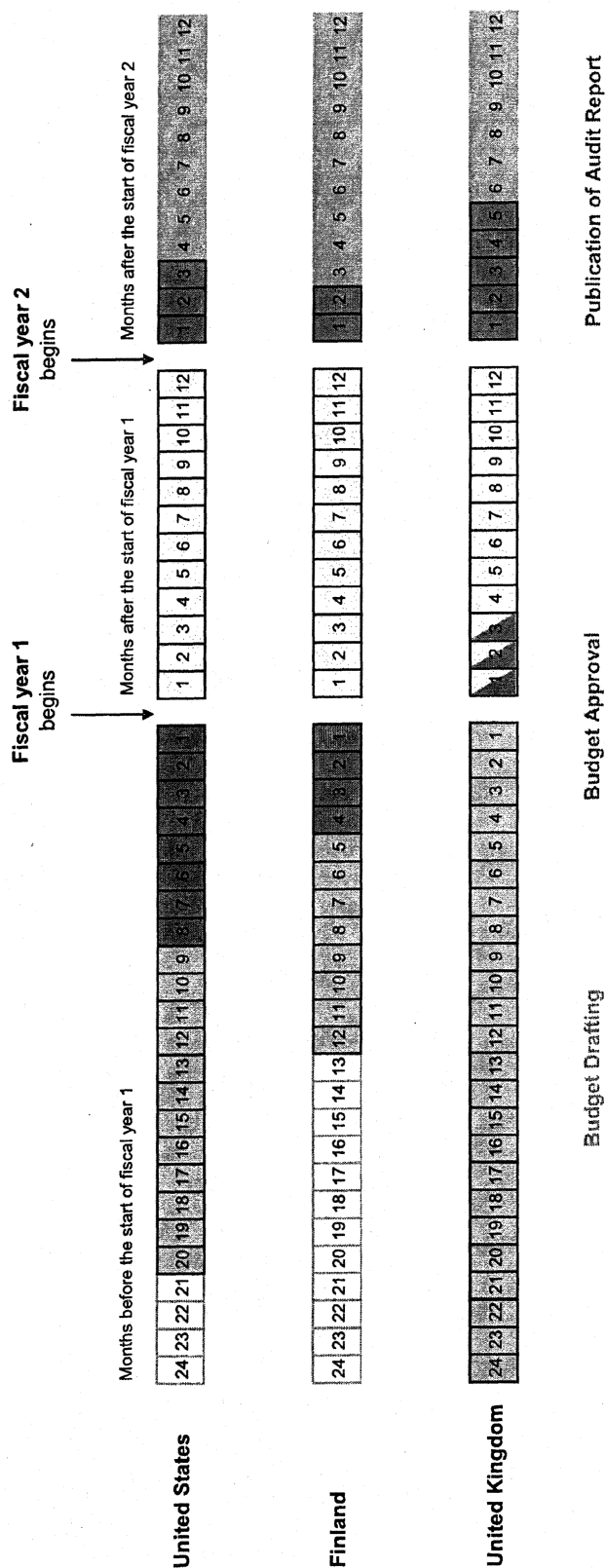
Executive flexibility during budget execution

- Virement: reallocation / shifting of funds between items during the fiscal year in accordance with specified rules.
- Impoundment: refusal to spend all or part of an appropriated amount. Two forms:
 - Deferral / carry-over
 - Rescission / cancellation
- Decree powers: power to unilaterally disburse funds over and above the amount authorised by the legislature.

Legislative committees

- ‘[A]t least a necessary condition for effective parliamentary influence’ (Mattson and Strom 1995).
- Division of labour facilitates specialisation and development of expertise, increased throughput.
- Crucial role in monitoring implementation.
- More tomorrow.

Timing the budget process



Source: LSE analysis of 2007 OECD Budget Practices and Procedures Survey (preliminary results, unpublished). UK response (budget drafting) based on Comprehensive Spending Review; timing may vary.

Access to budgetary information (1)

- Decision-making requires comprehensive, accurate and timely information on the budget.
- Even if documentation is extensive, an executive monopoly can be dangerous – manipulation is easy.
- Legislative budget offices can provide independent analysis, also think tanks and civil society organisations.

Access to budgetary information (2)

The OECD Best Practices for Budget Transparency (2001) recommend the following types of reports:*

1. A comprehensive budget that includes performance data and medium term projections
2. A pre-budget report that states explicitly the government's long-term economic and fiscal policy objectives, and its economic assumptions and fiscal policy intentions for the medium term
3. Monthly reports that show progress in implementation and explain differences between actual and forecast amounts

* <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

Access to budgetary information (3)

4. A mid-year report that provides a comprehensive update on implementation, including an updated forecast of the budget outcome for the medium term
5. A year-end report audited by the supreme audit institution and released within six months of the end of the fiscal year
6. A pre-election report that illuminates the general state of government finances immediately before an election
7. A long-term report that assesses the long-term sustainability of current government policies

Coping with information: legislative budget units

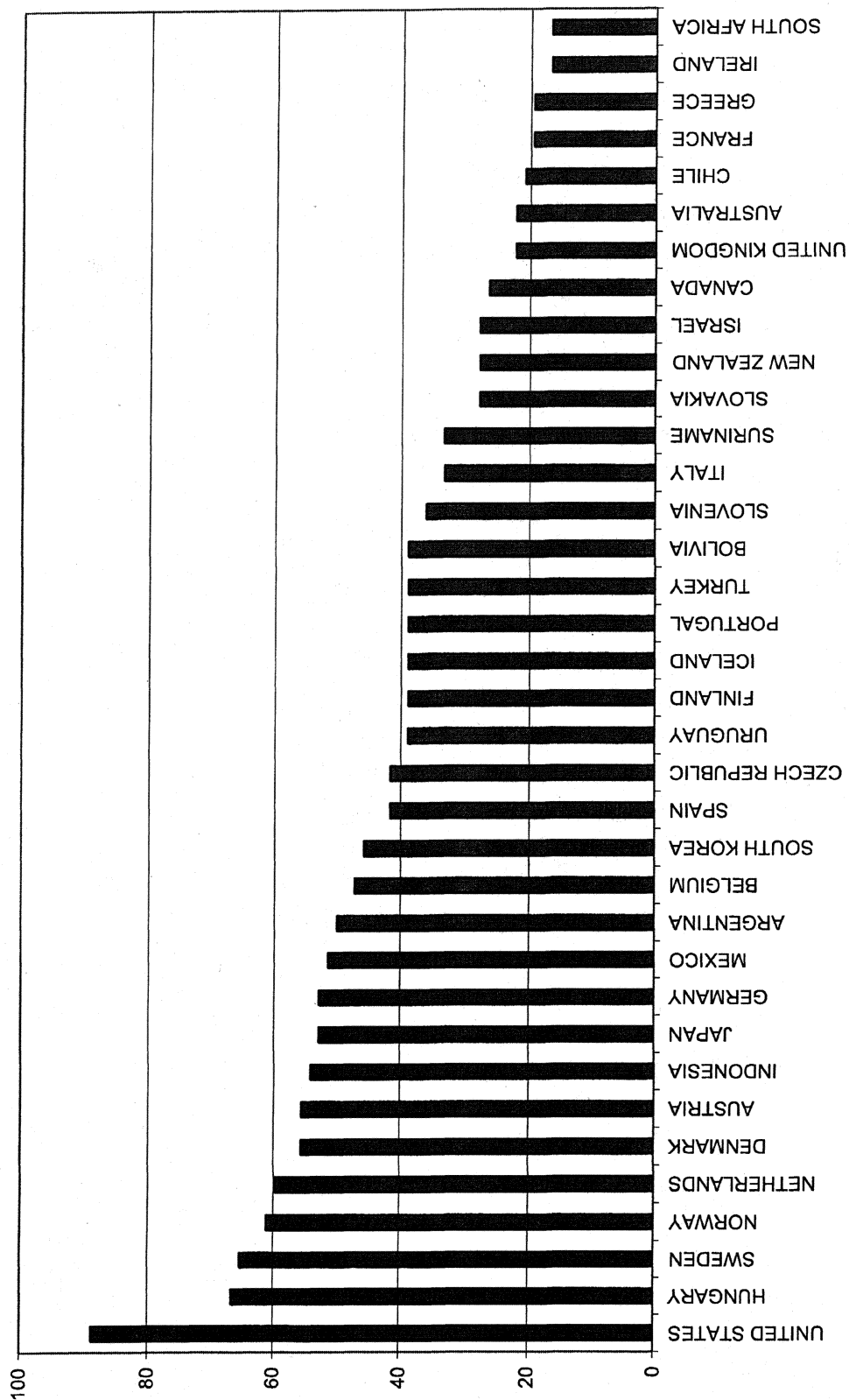
- Should be independent, objective and non-partisan.
- Size ranges from roughly 230 (US) and 100 (South Korea) to 10 or less (Netherlands, Poland, Uganda).
- Size depends on functions performed, e.g. (Anderson 2005):
 - Economic forecasts
 - Baseline estimates
 - Analysis of executive draft budget
 - Medium-term analysis

Summary

The institutional prerequisites for legislative control include:

- Amendment powers
- Favourable reversionary provisions
- Limits on executive flexibility during budget execution
- Sufficient time for legislative scrutiny
- A well-designed legislative committee structure
- Access to relevant information and analysis capacity

Ranking of 36 national legislatures

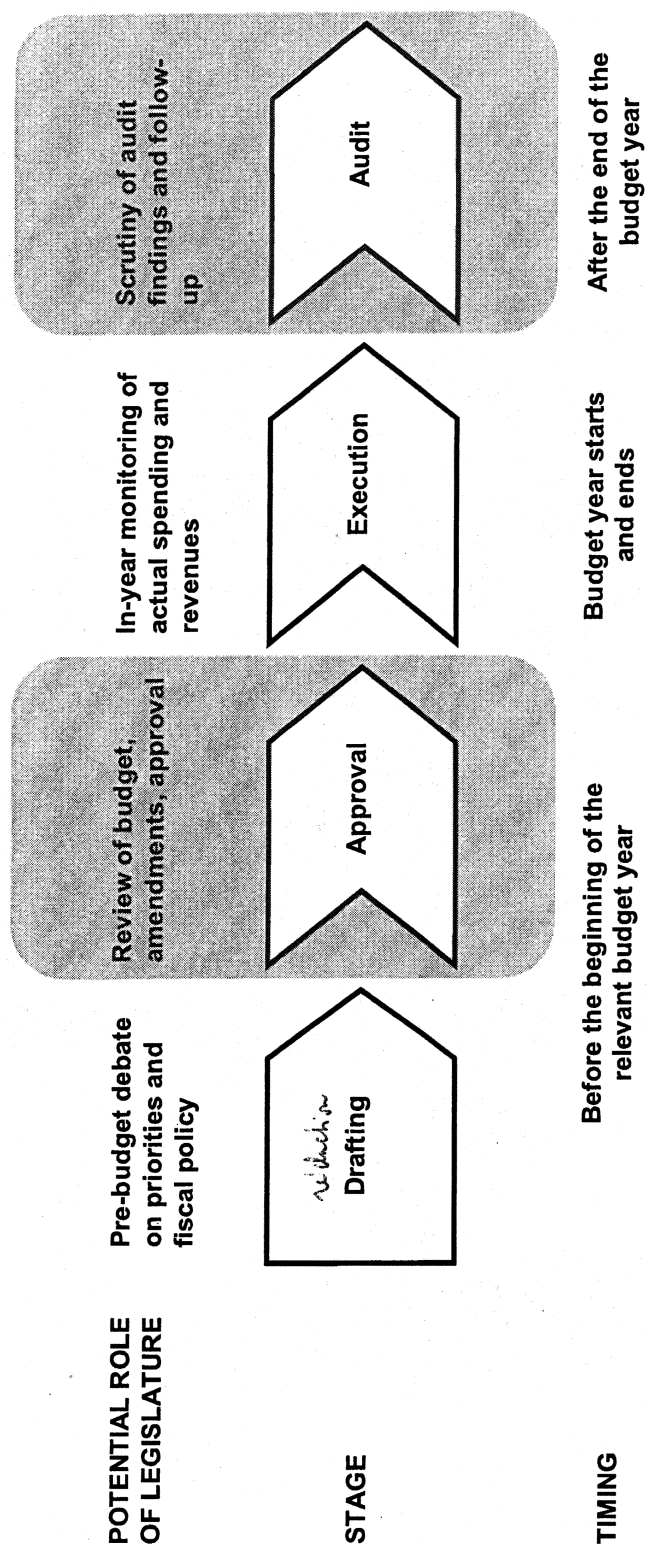


Source: Wehner (2006). The index of legislative budget institutions combines data on six items, i.e. amendment powers, reversionary budgets, executive flexibility during implementation, the timing of the budget, legislative committees, and legislative budget research capacity. Data from 2003 OECD / World Bank Survey on Budget Practices and Procedures, as well as own research.

Other factors

- Partisan control of legislative and executive branches
 - More incentives for scrutiny in countries with a tradition of minority or divided government
- Electoral incentives of legislators
 - Extent of constituency linkage / 'personal vote'
 - Party discipline and role of party leaders
- Overall political environment
 - Freedom of speech
 - Free and fair elections

The potential budgetary roles of legislatures



Potential benefits of legislative involvement

- Accountability of the executive
- Democratic consolidation (Fish 2006)
- Public debate and wider participation
- Enhanced transparency
- Reduced space for corruption

Diverse models

Four alternative legislative budget scenarios:

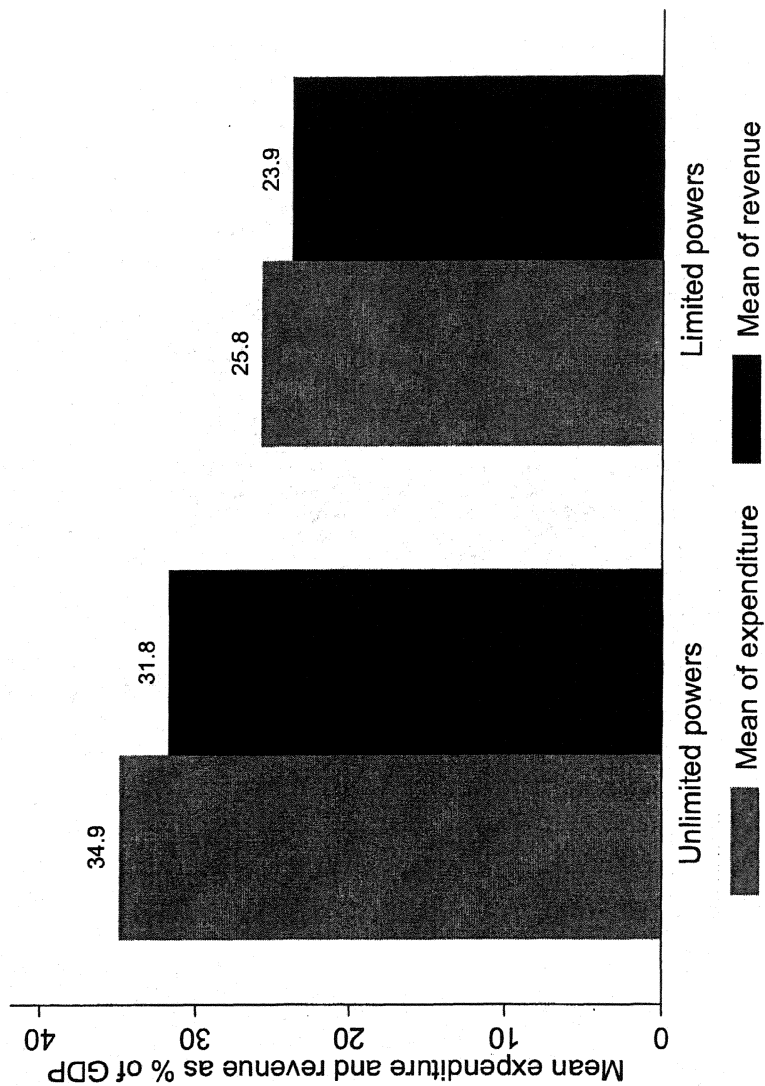
1. More information, but no real power to influence policy
2. Independent budget-making capacity – US
3. Focus on performance, strong ex post role – UK
4. Co-operative approach – Sweden (?)

Source: Schick (2002).

Potential risks of legislative involvement

- Powerful legislatures are associated with fiscal indiscipline:
 - Latin America (Alesina et al 1999, Hallerberg and Marier 2004)
 - European Union (Von Hagen 1992, Hallerberg 2004)
 - Eastern Europe (Yläoutinen 2004, Gleich 2004)
- Possible safeguards against fiscal indiscipline include amendment limits, fiscal rules, procedural constraints.

Amendment powers and fiscal policy



Note: Based on data from Persson and Tabellini (2003) plus own research on parliamentary powers. To ensure comparability, only countries for which both expenditure and revenue data were available are included (N = 76). Of these 26 had parliaments with unlimited powers and 50 with limited powers.

Conclusions

- Legislative control of the budget requires institutional capacity for fiscal scrutiny.
- There is vast variation in the budgetary role of the legislature across countries – diverse models.
- Both institutional and political determinants.
- There are benefits and risks associated with strong legislative involvement in the budget process.
- The challenge is to realise the benefits while minimising the risks, which requires careful institutional design.

Further reading

- Anderson, B. (2005). The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation. Annual Meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans.
- Hallerberg, M. and P. Marier (2004). "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries." *American Journal of Political Science* 48(3): 571-587.
- Santiso, C. (2004). "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies." *OECD Journal on Budgeting* 4(2): 47-76.
- Schick, A. (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting* 1(3): 15-42.
- Wehner, J. (2003). "Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth." *Commonwealth and Comparative Politics* 41(3): 21-36.
- Wehner, J. (2006). "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions." *Political Studies* 54(4): 767-785.



Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes

GENÈVE, 19-21 SEPTEMBRE 2007

mercredi 19 septembre 2007

Thème 3

Rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans le processus budgétaire

Présentation de :

M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances,
ancien parlementaire (Belgique)

Rôle du Gouvernement et du Parlement dans le processus budgétaire

Genève 19-21 septembre 2007

Rôle de l'Exécutif

- Le budget est l'instrument essentiel de la politique d'un Etat
- L'Exécutif élabore le budget et traduit à cet égard ses objectifs, son programme et sa vision du développement économique
- A travers le budget, il demande au Parlement d'apporter son soutien à son programme et à sa politique
- Le budget économique a une influence déterminante sur le développement

L'exécution du budget par le Gouvernement

- Les ouvertures de crédit
 - crédits non dissociés
 - crédits dissociés
 - crédits variables
- L'exécution des dépenses
 - l'engagement
 - la liquidation
 - l'ordonnancement
 - le paiement

Rôle du Parlement

- Par sa mission Budgétaire, le parlement exerce une triple mission
 - participer à la détermination de la politique
 - contrôler l'action du Gouvernement
 - assurer une bonne gouvernance et limiter la corruption
- Le budget et le contrôle de son exécution sont la base d'une bonne gouvernance et d'une limitation de la

Conditions d'action du Parlement

- Autonomie
- Informations complètes
- Fonctionnaires parlementaires
- Assistance d'une Cour des comptes
- Capacité d'amendement du budget
- Publicité des travaux

Les documents parlementaires

- L'exposé général
- Le budget des voies et moyens
- Le budget général des dépenses
- Les notes de politique générale
- Les commentaires et avis de la Cour des comptes
- Le budget de la dette publique

Les travaux parlementaires (1)

■ Le cadre macro économique

- environnement économique mondial
- environnement politique et économique régional et national
- auditions des organismes internationaux (FMI, banque mondiale, PNUD) et nationaux (société civile et économique)
- avis Banque nationale, la Commission UE ...

Les travaux parlementaires (2)

- Discussion de chaque partie du budget
- Les lois programmes
- Rôle de la majorité et de l'opposition
- Le vote approuvant les voies et moyens (les recettes et les impôts)
- Le vote approuvant les dépenses

Le contrôle et le suivi du budget par le Parlement

- Le processus de contrôle du budget s'exerce durant toute l'année
- Contrôle direct
 - questions
 - interpellations
 - auditions
 - commissions d'enquête
- Contrôle indirect
 - audits et rapports d'analyse
 - examen des pétitions et demandes de la société civile

La loi de règlement

- L'examen des comptes
- Le délai raisonnable
- Les écarts par rapport au budget et leurs causes
- Les conséquences des manquements

Conclusion

- Seule une intervention forte du Parlement fait du budget l'instrument premier de la bonne gouvernance



**Le Parlement et le processus budgétaire, notamment
dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes**

GENÈVE, 19-21 SEPTEMBRE 2007

jeudi 20 septembre 2007

Thème 4

**Obligation de rendre des comptes et transparence du processus budgétaire :
le contrôle parlementaire**

Présentation de :

M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances,
ancien parlementaire (Belgique)

Obligation de rendre des comptes et transparence du processus budgétaire : le contrôle parlementaire

Genève 19-21 septembre 2007

La transparence du processus budgétaire

- La transparence est assurée par le respect des grandes lois budgétaires

Les grandes lois budgétaires (1)
« principes généraux »

- Unicité
- Annualité
- Spécialisation
- Unité de caisse
- Planification stratégique
- Mesure des résultats

Les grandes lois budgétaires (2)
« les recettes »

- Principe de légalité : seule la loi peut autoriser l'impôt
- Principe d'égalité : pas de privilèges en matière d'impôts
- Budget clair des entreprises publiques

Les grandes lois budgétaires (3)
« les dépenses »

- **Spécialité** : chaque autorisation de dépense correspond à un poste budgétaire spécifique
- **Egalité** : pas de gratification ou pension non autorisées par le législateur
- **Dépenses fixes prioritaires**
- **Efficacité et efficience**

L'obligation de rendre compte est assurée par le contrôle budgétaire

- Le premier contrôle porte sur l'examen et le vote du budget en ce compris le vote éventuel d'amendements

Le contrôle et le suivi du budget par le Parlement

- Le processus de contrôle du budget s'exerce durant toute l'année
- Contrôle direct
 - questions
 - interpellations
 - auditions
 - commissions d'enquête
- Contrôle indirect
 - audits et rapports d'analyse
 - examen des pétitions et demandes de la société civile

Contrôle indirect via la Cour des comptes

Le contrôle interne des dépenses de l'Etat

- Le contrôle permanent du budget par le Ministère des finances
- L'exemple de l'inspection des finances
 - contrôle à priori de légalité et d'opportunité
 - le Gouvernement a le pouvoir du dernier mot
- Le contrôleur des engagements vérifie la régularité des paiements sous sa responsabilité personnelle

Nécessité d'un contrôle externe des dépenses de l'Etat

- Le Parlement a comme première fonction le contrôle de l'exécutif et de l'usage de l'argent de l'Etat
- Complexité et permanence de la tâche
- Nécessité d'un organisme spécialisé en relation avec le Parlement
- Nécessité de procédures claires à priori ou à posteriori

La nature du contrôle externe

- Le contrôle d'opportunité se réalise par l'adoption du budget par le Parlement
- Le contrôle externe est d'abord un contrôle de légalité
- Le contrôle à priori (visa préalable) est recommandé lorsque les procédures internes sont faibles
- Le contrôle à posteriori permet au Parlement d'apprécier la politique budgétaire du Gouvernement

Les deux grands systèmes de contrôle

- Modèle d'audit board rapport préparé par le Gouvernement et soumis au Parlement (Japon, Indonésie, Jordanie, Chine,...)
- Modèle anglo saxon : un auditeur général dépendant du Parlement (UK, USA, Australie, Inde)
- Modèle continental européen : la Cour nationale des comptes (U.E., France, Belgique, RFA, Liban, Turquie,...)

Indépendance de l'organe de vérification des comptes de l'Etat

- Quel que soit le système retenu, la première condition de la réalité et de l'efficacité du contrôle est l'indépendance du contrôleur dans sa mission
- Système des dotations arrêtées par le Parlement
- Liberté d'action fonctionnelle
- Obligation pour le Gouvernement de soumettre toutes les pièces et documents requis par le contrôleur dans le cadre de sa mission

L'exemple de la Belgique

- Cour des comptes organe collatéral de la Chambre
- Contrôle à priori
- Contrôle à posteriori
- Contrôle juridictionnel
- Rapport général annuel et rapports spéciaux

Cour des comptes indépendante

- Nécessité d'une indépendance
- Relations avec le Parlement
 - interventions obligatoires
 - interventions d'initiative
 - interventions à la demande d'un parlementaire
- Rôle juridictionnel (pouvoir judiciaire)

Vers un contrôle qualitatif des dépenses de l'Etat

Chaque dépense publique doit viser

- L'économie : le coût de la dépense doit être favorable à l'Etat
- L'efficacité : l'objectif économique politique qui justifie la dépense doit être atteint
- L'efficience : le rapport coût/efficacité doit être le meilleur

Conclusion

- La saine gestion des finances publiques est un des piliers de la démocratie
- Le Parlement est l'élément central de la vérification des dépenses de l'Etat
- La publicité du contrôle et son efficacité sont les meilleurs gages de l'équilibre entre contrôleur et contrôlé



Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes

GENÈVE, 19-21 SEPTEMBRE 2007

Budget et l'État : Instrument majeur d'une action publique efficace

Présentation de :

M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances,
ancien parlementaire (Belgique)

BUDGET DE L'ETAT : **INSTRUMENT MAJEUR D'UNE ACTION PUBLIQUE EFFICACE**

I. INTRODUCTION

1. DEFINITION DU BUDGET DE L'ETAT

Le budget de l'Etat est le relevé détaillé des recettes et des dépenses de l'Etat, prévues pour une période à venir. Il est élaboré à intervalles réguliers par le Gouvernement et soumis au Parlement pour approbation.

La durée normale d'un budget est d'1 an. Dans certains pays (mais cela est de plus en plus rare), la durée du budget est de 2 ans. Le budget a pour objectif la stabilisation macro-économique, l'énumération des recettes et leur affectation aux diverses fonctions de l'Etat.

2. RECETTES

Le budget doit comporter toutes les recettes de l'Etat, à savoir les recettes fiscales (le produit de tous les impôts), les recettes domaniales (le produit des biens immobiliers de l'Etat) et les recettes non fiscales (droits d'utilisation, redevances et produit des placements mobiliers).

3. DEPENSES

Les dépenses de l'Etat sont liées à ses diverses activités. Les dépenses fixes reprennent les obligations répétitives de l'Etat, comme par exemple le traitement des fonctionnaires. On distingue en général les dépenses de l'Etat en dépenses courantes (l'obligation et le paiement sont quasi simultanés et les biens consommés dans l'année) et dépenses en capital ou d'investissements, c'est-à-dire des dépenses qui financent des biens (par exemple : routes, immeubles, gros investissements mobiliers), qui s'utilisent pendant des années. Ces dernières dépenses font l'objet d'amortissement mais la plupart des Etats n'intègrent pas la notion d'amortissement comme le font les entreprises privées.

4. LA DETTE PUBLIQUE

La dette publique représente les obligations contractées par l'Etat à l'occasion des emprunts.

Les emprunts résultent soit du financement du déficit budgétaire, c'est-à-dire la différence pour un exercice entre les dépenses et les recettes, soit d'emprunts destinés à couvrir des investissements réalisés par l'Etat.

La dette publique est constituée soit par des emprunts contractés auprès d'une institution financière soit par des obligations achetées par des entreprises et des particuliers ressortissants de l'Etat lui-même ou étrangers.

La dette publique est normale comme d'ailleurs la dette des entreprises pour réaliser leurs investissements. Cependant, si la dette publique est trop importante et représente une part excessive du produit intérieur brut de l'Etat, la situation monétaire et budgétaire de celui-ci est fragilisée. Les conséquences sont souvent une dépréciation de la monnaie et un poids excessif du service de la dette (intérêts à rembourser au prêteur).

II. PRINCIPES DE BASE DU BUDGET

1. *GLOBALITE*

Le budget doit couvrir toutes les activités budgétaires de l'Etat, portées sur toutes les recettes et dépenses publiques.

2. *PREVISIONS RAISONNABLES*

Les administrations de l'Etat doivent donner une évaluation aussi précise que possible, d'une part, des recettes et, d'autre part, des dépenses qui sont planifiées. La stabilité des prévisions et les séries réalisées, sur base notamment des recettes et dépenses des années précédentes, sont le gage d'un budget précis et donc d'une qualité des services publics concernés.

3. *PERIODICITE*

Le budget doit porter sur une durée fixe (en général 1 an). Par ailleurs, le processus d'élaboration du budget doit se conformer à un calendrier clair et fiable. Le temps réservé au débat budgétaire mené par le Parlement doit être suffisant (entre 4 et 8 semaines).

4. *TRANSPARENCE*

La documentation qui accompagne le budget doit être complète pour que la décision budgétaire soit adéquate, elle doit reposer sur des informations pertinentes. Toutes les données budgétaires doivent être établies sous une forme accessible et en temps voulu. Les informations budgétaires doivent être exactes, fiables et complètes. Les données économiques sur lesquelles repose le budget doivent faire l'objet d'un exposé exhaustif.

5. *PUBLICITE*

Le processus budgétaire est l'acte le plus important des pouvoirs publics. Il doit donc servir au vrai débat politique qui détermine les priorités et les objectifs d'action de l'Etat. Le public doit être informé et mesurer la portée du débat budgétaire.

6. *DEPENSES FIXES ET VARIABLES*

Le budget ne doit pas sous-estimer le poids de dépenses fixes et récurrentes qui sont prioritaires dans le processus budgétaire. Lorsque celles-ci sont sous-estimées, la réalisation du budget est déséquilibrée et les feuillets d'ajustement ou les collectifs budgétaires masquent la réalité et nuisent à l'efficacité des choix. En effet, les dépenses variables, qui sont des véritables choix d'orientation de nouvelles politiques, ne peuvent être réalisées qu'à partir des marges existantes entre les recettes et les dépenses fixes, sous réserve de l'utilisation d'un déficit budgétaire auquel il ne faut recourir que dans la perspective d'un return suffisant.

III. OBJECTIFS DU PROCESSUS BUDGETAIRE

1. *MESURER LES CONTRAINTES*

Aucune activité humaine ne peut se développer sans contraintes. C'est particulièrement vrai du budget de l'Etat. Si les ressources étaient illimitées, il n'y aurait pas besoin de rationaliser ou d'arbitrer. Inévitablement, tous les besoins ne peuvent être satisfaits en même temps et le rôle des gouvernements et des parlements est d'opérer des choix dans l'affectation de ressources limitées afin de répondre aux besoins concurrents qui s'expriment dans une société. La bonne mesure des contraintes internationales,

régionales et nationales est la base de tout budget solide. A cet égard, les informations venant des institutions internationales (FMI, Banque Mondiale, OCDE,...) sont essentielles. Il convient aussi de développer sur le plan régional et national des institutions indépendantes capables de recueillir et de traiter les données statistiques (exemple Eurostat). La Banque centrale doit aussi, de même que les universités, développer la recherche en la matière.

2. DETERMINER LES PRIORITES

C'est la démarche et la responsabilité politiques. Si les ressources ne sont pas infinies et les demandes concurrentes légitimes, le budget est avant tout un acte d'arbitrage entre différents intérêts légitimes. Pour faire coïncider politiques et budget, il faut définir clairement le développement voulu et les chemins pour y parvenir. Le Budget ne doit pas servir à renflouer des administrations mal organisées ou couvrir des dépenses d'investissement mal évaluées. Il doit clairement rendre possible l'exécution de choix arrêtés dans l'intérêt général. C'est en cela que le budget est l'acte politique essentiel puisqu'en déterminant les priorités et en accordant à celles-ci les moyens nécessaires, il traduit bien la démarche de gouvernance qui est la base de l'action politique.

3. REPARTIR EQUITABLEMENT LA CHARGE DE L'IMPOT

L'Etat dispose de deux grandes sources de revenus. Les ressources non fiscales proviennent des entreprises publiques. Le Budget doit s'établir en tenant compte du budget de ces entreprises. Il faut s'assurer qu'elles sont gérées adéquatement et que les bénéfices qu'elles dégagent soient judicieusement répartis entre investissements et rémunération de l'actionnaire qu'est l'Etat.

Mais la démarche fiscale est très importante. L'objectif à réaliser est de lever des recettes suffisantes tout en préservant l'équité et en stimulant la croissance économique. Tout impôt présente des avantages et des inconvénients. Le budget est l'occasion de mesurer ceux-ci et d'adapter en conséquence la charge fiscale. Celle-ci doit être équitable c'est-à-dire qu'elle ne doit pas peser de façon démesurée sur un groupe social. La charge fiscale doit aussi s'adapter à la situation économique. En cas de stagnation de la demande intérieure, il ne faut certainement pas augmenter les impôts sur la consommation. Si le pays voit ses investissements baisser, il faut éviter de les taxer. Par contre, s'il y a surchauffe économique, il faut ralentir la surchauffe en augmentant certains impôts. Il est donc essentiel que l'impôt soit adéquat tant sur le plan d'une redistribution partielle des revenus que comme un appui à l'activité économique du pays. L'impôt doit donc être constamment adapté aux besoins et aux objectifs politiques tout en étant économiquement soutenable.

On assimile à l'impôt, les prélèvements obligatoires (cotisations sociales sur le travail) qui financent la sécurité sociale (soins de santé, assurance vieillesse, assurance chômage). Ces cotisations sont importantes pour maintenir le pouvoir d'achat et donc la capacité de consommation des citoyens.

4. CONTRIBUER AU DEVELOPPEMENT PAR LES DEPENSES

Le Budget affecte les recettes récoltées à divers domaines, la défense, la police, la justice, l'éducation, la santé publique, les équipements publics (routes, ports,...), le soutien aux industries,... La part affectée à chaque secteur traduit les priorités politiques pour un exercice donné et le changement de priorités sur le long terme.

La classification économique des dépenses permet de déterminer les choix au regard des conséquences économiques et du développement. Il n'y a pas de solution budgétaire unique pour aider au développement mais un équilibre adéquat entre dépenses courantes et dépenses d'investissement et entre dépenses à long terme et de consommation immédiate, dépenses stimulant la demande, dépenses encourageant les activités tertiaires, la recherche-développement, l'installation d'entreprises,... ont des effets économiques certains et stimulent ou freinent tel ou tel type de développement. La part des

dépenses publiques dans le PIB varie de pays à pays mais en Europe occidentale, elle atteint près de 50% ce qui indique l'importance économique de l'action publique.

5. *REDUIRE LA PAUVRETE PAR LES DEPENSES PUBLIQUES*

Le but de toute action publique est de réduire la pauvreté et d'assurer à chaque citoyen l'accès à une vie décente et épanouissante. Les dépenses publiques sociales ont un double rôle : d'une part réduire la pauvreté et d'autre part stimuler la croissance par la consommation. Les dépenses sociales d'un Etat permettent une cohésion sociale plus grande et en donnant accès à la consommation pour le plus grand nombre permettent à l'économie de se développer et créent davantage de richesses. La théorie malthusienne d'un gâteau limité à partager entre un nombre de personnes le plus réduit possible est contredite par la réalité économique. Le développement de toute la population et sa participation aux dépenses de consommation est une des clés de la croissance. En outre la politique de lutte contre la pauvreté est déterminante dans l'équilibre social d'un pays.

IV. LE PARLEMENT ET LE BUDGET

1. *EXEMPLES HISTORIQUES EN EUROPE*

Dès le 12^{ème} siècle en Angleterre puis en France, le Roi n'a pu prélever des taxes que moyennant l'accord du Parlement composé des grands seigneurs féodaux. Toute l'histoire du 12^{ème} jusqu'à la Révolution Française est ainsi marquée par les tensions entre le Roi et les Seigneurs. Cependant, l'autorité royale l'emporte quasi dans tous les cas et le budget sert essentiellement à financer les guerres. On relève cependant les tensions ayant existé notamment entre Louis XIV et le Parlement refusant certaines dépenses.

2. *PRINCIPE DE L'EQUILIBRE DES POUVOIRS*

Au 18^{ème} siècle, Montesquieu va définir la nécessité d'avoir un équilibre entre l'exécutif qui gère le pays et un contre-pouvoir constitué par le législatif, le pouvoir judiciaire quant à lui étant indépendant et ces trois pouvoirs réalisant entre eux un équilibre.

3. *DEMOCRATIES LIBERALES DU XIX^{ème} SIECLE EN EUROPE ET AUX USA*

Depuis le 19^{ème} siècle, les démocraties libérales ont renforcé le rôle du Parlement en matière budgétaire.

Partout, le Parlement approuve le budget soit sans aucun changement, soit en apportant des changements mineurs soit encore en modifiant profondément le budget.

Pour prendre trois exemples de démocraties occidentales, les Etats-Unis voient le congrès profondément modifier le budget, le Royaume-Uni ne pas le modifier et l'approuver purement et simplement (la non approbation entraîne la chute du Gouvernement) soit, et c'est le cas dans la plupart des pays, le budget présenté par le Gouvernement peut faire l'objet d'adaptation et de changements mineurs.

Cependant, partout, le Parlement est déterminant dans le processus budgétaire car l'adoption du budget est l'occasion du grand débat politique de l'année.

4. *POUR UNE VISION MODERNE DU ROLE DES PARLEMENTS EN MATIERE BUDGETAIRE*

Quelle que soit la modalité retenue, le budget doit de toute façon être l'objet d'un grand débat portant sur trois axes :

- La bonne gouvernance : est-ce que le Gouvernement utilise bien les fonds publics ?;
- Les grands objectifs de la politique ;
- La transparence : est-ce que le Gouvernement s'acquitte bien de ses responsabilités dans le cadre de l'utilisation des fonds publics ?

L'importance économique du débat budgétaire grandit au fur et à mesure que les pouvoirs publics voient leur rôle s'accroître dans le développement économique et social du pays et le débat budgétaire est donc, pour cela, un moment important de la vie politique du pays.

V. POURQUOI LE PARLEMENT EST-IL INDISPENSABLE DANS LE CADRE DU PROCESSUS BUDGETAIRE ?

Le budget est l'acte politique majeur d'un Etat et la démocratisation de celui-ci trouve dans le débat budgétaire son expression naturelle.

Par ailleurs, le Parlement approuve les priorités données à l'action publique. Gouverner n'est pas seulement gérer l'acquis mais faire des choix et anticiper les évolutions économiques d'un pays. Le budget est donc l'occasion d'approuver cette réalité.

Enfin, le Parlement est le gardien de l'opportunité et de la régularité des recettes et des dépenses. Il doit veiller à ce que celles-ci correspondent autant que possible aux besoins des citoyens eu égard aux ressources disponibles.

Ces questions sont tellement importantes que le passage par le Parlement est indispensable pour que le débat soit clair, sérieux et influence l'avenir du pays.

VI. OUTILS INDISPENSABLES POUR QUE LE PARLEMENT JOUE UN RÔLE EFFICACE EN MATIERE BUDGETAIRE

1. DOCUMENTATION ET INFORMATIONS COMPLETES

Le débat parlementaire ne peut être purement formel. Chacun des parlementaires doit donc recevoir une documentation et des informations complètes sur la situation économique du pays, les contraintes budgétaires et les conséquences de tels ou tels choix qui sont opérés à travers le budget. Les documents parlementaires doivent donc définir les objectifs de la politique budgétaire, le cadre macro-économique, les orientations budgétaires fondamentales et les risques budgétaires majeurs identifiables au moment du dépôt du budget. Les estimations budgétaires doivent être classées et présentées de manière à faciliter l'analyse de politique et à favoriser la transparence. Les procédures d'exécution et de suivi des dépenses autorisées doivent être clairement définies. L'information budgétaire doit être complète et fiable.

2. PUBLICITE DES DEBATS PARLEMENTAIRES

Si le budget est le moment essentiel de la vie politique, la publicité est indispensable pour que les citoyens puissent mesurer comment on dépense, à quoi servent les dépenses, ces dépenses sont-elles faites avec économie, efficacité et efficience et les propriétés dégagées dans le budget correspondent-elles aux besoins de la population ?

Toutes ces questions doivent faire l'objet de communications et être relayées par la presse.

Un débat budgétaire sans publicité et sans intérêt de la population reste un débat insuffisant.

- 6 -

3. *ASSITANCE D'ORGANES PROFESSIONNELS D'AUDIT*

Le Parlement est composé essentiellement de généralistes et d'hommes politiques qui maîtrisent la plupart des problèmes mais qui sont peu nombreux à maîtriser techniquement tous les aspects économiques, sociaux et techniques du budget.

Dès lors, il est important que le contrôle permanent du budget se réalise par des organes professionnels d'audit qui, à travers leur mission, garantissent au Parlement un examen budgétaire exhaustif et un contrôle pertinent des dépenses de l'Etat. La quasi totalité des pays, qui font approuver le budget par le Parlement, ont ainsi des Cours des comptes ou des systèmes d'audit en relation directe avec le Parlement qui permettent à celui-ci de disposer des éléments techniques indispensables pour que le contrôle du budget soit permanent et efficace.

4. *CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ*

Un bon budget est un budget qui répond aux besoins de la société. Le Parlement est de plus en plus souvent le lieu idéal pour recueillir les échos de la population et entendre les divers organismes et groupes intéressés par le développement de la société. La technique des hearings a sensiblement renforcé la connaissance des réalités et donc l'autorité dont peuvent jouir les parlementaires. Le budget est une occasion majeure pour que ce contact, pouvoir - société civile, s'exprime dans un dialogue constructif.

5. *FONCTIONNAIRES PARLEMENTAIRES DE QUALITÉ*

La qualité d'un Parlement, la possibilité pour lui de faire œuvre utile, est souvent liée à la possibilité de recourir à des fonctionnaires de qualité qui préparent le travail et sont une référence pour les choix politiques. Les parlements de la plupart des grands pays ont ainsi une fonction publique parlementaire de très haut niveau qui œuvre à ce que le Parlement ne soit pas un lieu de démagogie mais un organe de contrôle efficace et intelligent qui, avec l'exécutif, permette de construire un dialogue permanent au service de la population.

6. *CAPACITÉ D'AMENDEMENT*

Nous avons vu plus haut que le fait pour le Parlement de ne pouvoir amender le budget n'est pas en soi un signe d'absence de démocratie. Cela signifie simplement que le vote du budget est un acte de confiance de la part du Parlement à l'égard du Gouvernement. Tous les systèmes dits de Westminster font donc du budget exclusivement un acte de confiance à l'égard du Gouvernement. Il faut cependant relever que le système mixte (confiance mais capacité d'apporter certains changements), système utilisé dans la quasi totalité des pays européens, renforce le rôle du Parlement.

Enfin, les pays qui, comme les Etats-Unis, donnent un pouvoir déterminant au Parlement, se fondent sur des légitimités concurrentes liées à l'histoire du pays.

Quoiqu'il en soit, pour que le Parlement assume pleinement son rôle, il est sans doute opportun qu'il le fasse en utilisant cette capacité d'amendement qui est de toute façon signe de maturité politique.

VII. CHOIX DES PRIORITÉS PAR LE BUDGET

Un bon budget est celui où coïncident décisions budgétaires, objectifs politiques et visions économiques du développement. Pour atteindre ces priorités et les mettre en œuvre, il faut remplir les conditions suivantes :

- **Maintenir une discipline fiscale** : cela signifie que les recettes prévues doivent être atteintes dans la mesure du possible et qu'il ne faut pas constamment que des variations majeures influencent les recettes au point de rendre peu crédible le budget ;
- **Affectations effectives** : plus le budget est détaillé et plus affectations prévues aux articles budgétaires peuvent être effectives et traduire les priorités ;
- **Services et fonctionnement efficaces** : à travers le budget l'attention donnée aux services publics et à leur fonctionnement doit être importante. L'efficacité des services publics est souvent le signe d'une bonne organisation et d'une excellente gouvernance ;
- **Vision économique du développement** : à travers les priorités du budget c'est quasi toujours le développement qui est visé. Il faut donc en permanence que la vision économique du développement transparaissent et que les objectifs ainsi définis soient atteignables.

VIII. LES INDICATEURS D'UN BUDGET DEFAILLANT

1. *DEFAILLANCE DES PREVISIONS*

La qualité des services publics repose sur l'exactitude des prévisions. Lorsque celles-ci sont mauvaises et pèchent souvent par excès d'optimisme, il faut procéder, en cours d'exercice, à des ajustements fréquents. C'est la méthode de la « budgétisation continue » qui dévalorise rapidement l'instrument budgétaire.

2. *LIENS INSUFFISANTS ENTRE POLITIQUES ET BUDGET*

La politique se traduit par l'utilisation de moyens humains et de moyens financiers. Lorsque ces liens et traductions se révèlent insuffisantes, l'objet du budget perd de sa valeur et de son utilité. Il faut donc un effort permanent pour que la politique soit traduite en moyens et notamment en moyens financiers.

3. *MAUVAISE PERCEPTION DES RECETTES*

A travers le processus budgétaire, le Gouvernement s'engage sur la qualité de ses services dans la perception des recettes. Il s'agit donc d'un excellent révélateur de la qualité des services du Ministère des Finances. Une mauvaise perception des recettes a pour conséquence de déstabiliser le concept même de budget.

4. *EXECUTION PEU RIGOREUSE*

Le budget est fait de prévisions et donc la réalité peut s'écarter de celles-ci. Mais lorsque les écarts sont trop importants, cela révèle non seulement d'une défaillance de prévisions mais aussi d'exécution. Tous les services publics font des dépenses dans l'exécution de celles-ci.

5. *PROCEDURES COMPTABLES ET EXECUTIONS DEFAILLANTES*

Comme pour les entreprises privées, la qualité d'un budget tient aussi à la qualité des procédures. Celles-ci peuvent être constamment améliorées mais elles sont un des éléments clés d'un bon budget.

6. *DOCUMENTATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE DEFAILLANTE*

Comme il a été dit ci-dessus, la documentation budgétaire et le cadre macro-économique du budget sont des éléments déterminants pour la réalisation de celui-ci. Les défaillances en la matière ne peuvent produire que des résultats médiocres et donc nuire à la qualité du budget.

La perfection n'est jamais atteinte mais chaque exercice budgétaire doit faire l'objet d'une analyse du passé et révéler une amélioration de tous ces éléments pour éviter que le budget ne perde de sa crédibilité.

IX. UNE METHODE MODERNE : le cadre de dépenses à moyen terme

Les trois tâches du budget sont :

- a. Limiter les dépenses totales ;
- b. Canaliser des ressources vers des programmes faisant la promotion d'objectifs sociaux et économiques ;
- c. Financer des services et le fonctionnement de l'Etat.

Harmoniser ces trois tâches est le concept de cadre de dépenses à moyen terme, une approche qui vise à transformer la budgétisation d'un processus se concentrant sur une seule année fiscale en un procédé qui prenne en compte les effets à long terme des décisions de dépenses. Ce concept est particulièrement efficace dans des périodes de prospérité.

Le développement du concept se fait à travers les objectifs suivants :

- a. Les cibles fiscales ;
- b. Les lignes sectorielles des dépenses ;
- c. La ligne de base (estimations futures) ;
- d. Les règles et procédures mettant à jour la ligne de base ;
- e. Les mécanismes d'échange entre programmes et l'ajustement annuel.

a. Les cibles fiscales

Contrairement à la pratique classique qui détermine d'abord les dépenses et puis essaie de trouver les ressources, les cibles fiscales sont une méthode qui fixe les recettes et les objectifs fiscaux en dehors même de la réflexion sur les dépenses. L'objectif est exprimé en pourcentage du produit national brut mais il peut aussi être exprimé en termes monétaires. L'intérêt majeur est de se protéger des variations liées à la conjoncture économique. Les cibles fiscales déterminent le cadre idéal des recettes avant que les départements ne soumettent leur demande de dépenses. Il est durable sur le moyen terme, réaliste et réalisable. Il représente un engagement du Gouvernement et est appuyé par les procédures pour s'assurer que les dépenses seront consistantes avec le cadre.

b. Les limites sectorielles des dépenses

Il est important de fixer à chaque secteur une contrainte budgétaire qui représente le maximum qui peut être dépensé en fonction des décisions passées et nouvelles. Cette méthode présente deux avantages. Le premier est de déterminer les secteurs qui se voient privilégiés au niveau budgétaire en raison des priorités qui ont été définies. Le second responsabilise les ministres gérant chaque secteur. En effet, il leur est délégué les initiatives et les transferts internes à réaliser. Sous le contrôle du Parlement, chaque ministre sectoriel doit déterminer ses propres priorités et ses propres contraintes à l'intérieur de l'enveloppe qui lui est attribuée. Dans un pays comme la Belgique, chaque ministre, à l'occasion du budget, dépose une note de politique générale dans laquelle il explique comment il va développer son secteur et utiliser la part du budget qui lui est allouée. Ces limites sectorielles des dépenses permettent, à travers l'agrégat que constitue l'addition de tous les secteurs, de déterminer de façon adéquate les arbitrages entre telle ou telle priorité.

c. La ligne de base (estimations futures)

Il s'agit de la projection des dépenses autorisées futures compte tenu de la politique du Gouvernement. C'est un moyen de mesurer l'impact budgétaire des changements politiques. La ligne de base est une projection. Elle représente la position du Gouvernement sur les dépenses qui se produiront sur plusieurs années successives. Si la ligne de base est plus élevée que les coûts estimés des programmes approuvés, le budget a une marge pour les augmentations de dépenses. Si elle est plus basse, les dépenses sur les programmes existants doivent être réduites pour les maintenir dans les limites des contraintes budgétaires. Bâtir une ligne de base requiert que le Gouvernement mesure l'impact des conditions économiques sur les dépenses et estime les dépenses qui découleront des programmes mis en œuvre. Cette ligne de base repose sur la conviction que la politique budgétaire n'est pas neutre sur le développement économique. Il est certain que les politiques budgétaires ont une influence sur la croissance et la ligne de base détermine le return attaché à la réalisation, sur plusieurs années, des projets budgétaires.

d. Les règles et procédures mettant à jour la ligne de base

Chaque année, la ligne de base est remise à jour et reportée dans le temps par l'incorporation des projections économiques révisées, des nouvelles estimations sur les dépenses et des changements politiques. Il est important que les procédures relatives à la mise à jour de la ligne de base soient claires puisque, une fois mise en place, la ligne de base devient le point de départ pour les actions budgétaires annuelles. Ces procédures déterminent si la ligne de base est ajustée pour tenir compte des effets des projets déjà réalisés. La ligne de base structure le processus budgétaire pour encourager les secteurs qui dépendent beaucoup à l'utilisation la plus productive possible des ressources.

e. Les mécanismes d'échange entre programmes et l'ajustement annuel

Le cadre des dépenses à moyen terme ne remplace pas la budgétisation annuelle. Celle-ci, si elle s'inscrit dans le cadre du CDTM, reste indispensable à la fois pour assurer le contrôle sur une période plus courte et pour permettre d'évaluer le cadre de dépenses à moyen terme.

Soutenu par une logique politique, le cadre de dépenses à moyen terme améliore la performance budgétaire dans le cadre des trois objectifs de la gestion des dépenses. En faisant respecter la contrainte fiscale multiannuelle, il augmente la discipline budgétaire et le caractère durable de la politique de dépenses.

Il augmente l'efficacité des affectations budgétaires en les mettant constamment en relation avec les objectifs de celles-ci.

Il est enfin un instrument d'évaluation des budgets. Sur le plan qualitatif, il défend en effet la culture d'évaluation par rapport aux objectifs que se donne le pouvoir politique. Beaucoup plus que la planification autoritaire qui soumettait l'ensemble de l'économie au budget, il constitue une planification à moyen terme qui permet un débat politique clair, fondé sur les objectifs et capable de mesurer la traduction des objectifs dans les réalisations des dépenses publiques.

X. CONCLUSION

1. *La qualité de la procédure budgétaire est un bon indicateur du degré de développement*

L'expérience montre que la mauvaise gestion publique est souvent liée à la faiblesse des procédures budgétaires. Lorsque les données budgétaires sont incorrectes ou peu respectées, le budget est constamment révisé, la plupart des transactions se font hors budget et le déficit réel devient significativement beaucoup plus large que les chiffres publiés. Le manque de clarté et de transparence

- 10 -

développe la corruption et la mal-gouvernance. Les pays peuvent alors rapidement manquer de ressources et se révéler vulnérables au choc économique. L'inefficacité dans les estimations des recettes et l'affectation incohérente des ressources aboutissent souvent à une performance de fonctionnement médiocre, à des services de mauvaise qualité et à un développement plus chaotique.

2. *Plus forte et active est la participation du Parlement, mieux les objectifs du budget sont atteints*

Le budget est l'acte politique essentiel des pouvoirs publics. Il est donc indispensable que le Parlement, qui est le lieu du débat politique et des grands choix d'orientations économiques et sociales, soit associé à l'élaboration du budget et participe activement au processus budgétaire. Il est incontestable que les pays où la procédure budgétaire laisse une place déterminante au Parlement sont les pays les plus modernes, les plus démocratiques et les plus efficaces.

3. *La transparence et la qualité du budget incitent les acteurs nationaux et internationaux à une plus grande confiance dans l'Etat et ses dirigeants*

Les pouvoirs publics ont besoin de confiance. Confiance des citoyens quant à l'utilisation adéquate des fonds publics, confiance des institutions financières pour assurer le financement du développement et des divers programmes d'investissements, confiance enfin des organismes internationaux qui trouvent dans la discipline budgétaire le gage d'une bonne gouvernance et d'une efficacité des services publics qui incitent alors à faire confiance et à la monnaie et à la capacité économique du pays. L'indice de développement humain est d'ailleurs largement affecté par cette capacité des Etats à mener à bien le processus budgétaire. Le budget de l'Etat est donc bien l'instrument majeur d'une action publique efficace.



Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes

GENÈVE, 19-21 SEPTEMBRE 2007

Organismes de contrôle en relation avec le Parlement

Présentation de :

M. Jean Jacques Viseur, ancien ministre des Finances,
ancien parlementaire (Belgique)

ORGANISMES DE CONTRÔLE EN RELATION AVEC LE PARLEMENT

1. INTRODUCTION

Le rôle du parlement en matière budgétaire est essentiel. On a d'ailleurs écrit que la vraie démocratie passe par le contrôle efficace des budgets par le parlement. Cependant, les parlementaires sont accaparés par de nombreuses tâches et n'ont ni le temps ni souvent les moyens d'opérer un contrôle technique permanent de l'utilisation des fonds publics par le gouvernement. Or, la complexité de la gestion des finances publiques exige un contrôle permanent et minutieux de chacune des dépenses. Par ailleurs, la doctrine en matière de finances publiques exige un contrôle qualitatif autant que quantitatif et une logique de contrôle tant interne qu'externe et ce à l'image de ce qui se pratique dans les grands groupes industriels et économiques.

Il y a longtemps que la volonté existe d'assurer une discipline des recettes et dépenses publiques par un contrôle externe. La comptabilité publique a des exigences particulières mais la libre disposition, sans contrôle réel des fonds publics est difficilement compatible avec les règles de la gouvernance. Ce besoin de contrôle remonte à la période romaine. Au moyen âge, tant en Angleterre qu'en France, le Roi rendait « compte » de l'utilisation qu'il faisait des deniers publics. La première « chambre des comptes » est instituée par une ordonnance du Roi Philippe V le long en 1320. Mais sous l'ancien régime, comme plus tard sous Napoléon, l'indépendance de la Cour est faible et elle ne sait pas résister au pouvoir exécutif dont elle dépend.

Dès la révolution française, le principe du contrôle a été proclamé par la déclaration des droits de l'homme : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (déclaration des droits de l'homme et du citoyen-26 août 1789). Au cours du XIX^{ème} siècle, la plupart des pays européens ont développé des systèmes de contrôle formel des dépenses publiques en essayant de le rendre indépendants du pouvoir exécutif.

Il est rapidement apparu que ce contrôle repose sur des procédures fortes et systématiques. Cependant, la mise en œuvre et la régularité de ces procédures de contrôle repose sur une conscience et un appui politique déterminés. Sans appui politique, le contrôle reste vain et peut être ignoré par le pouvoir. Pour assurer l'efficacité du contrôle, la règle démocratique confie donc un rôle majeur aux textes constitutionnels et aux autorités chargées de leur application. De toute façon, le parlement qui a décidé du budget est intimement associé au contrôle opéré par l'organisme spécialisé qui effectue celui-ci.

2. LES CONTRÔLES DES FINANCES DE L'ÉTAT : COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les modalités de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement varient selon les traditions et l'histoire politique et institutionnelle de chaque pays. De manière générale, les parlements votent et contrôlent l'exécution des lois de finances. Lors de l'exécution du budget, le contrôle **a priori** des dépenses (ou contrôle préalable) est assuré, pour l'ensemble des ministères, par des contrôleurs financiers dépendant du ministère des finances. La plupart des pays démocratiques disposent également d'institutions spécifiques qui sont chargées d'assurer un contrôle **a posteriori** portant sur la régularité et le bon usage de l'argent public, ainsi que de corps d'inspection internes directement rattachés aux ministres.

L'exercice du contrôle budgétaire dépend de plusieurs facteurs :

- l'importance du rôle du Parlement en matière de vote et de contrôle de l'exécution du budget ;
- le statut des institutions chargées de la vérification des comptes et du bon usage des crédits publics ;
- le caractère plus ou moins démocratique du régime considéré.

Le statut des institutions chargées du contrôle des comptes, et leurs relations avec le Parlement

Les relations entre les institutions de contrôle des comptes publics et les parlements diffèrent selon les pays :

- dans certains d'entre eux (ex : Royaume Uni, États-Unis, Belgique), ces organismes rendent directement compte au Parlement ;
- dans d'autres (ex : France, Italie), elles sont entièrement indépendantes et assistent le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif.

De manière générale, lorsque l'institution de contrôle existait avant le Parlement, elle est restée indépendante de ce dernier, même si une mission d'assistance lui a ensuite été confiée (ex : les Cours des comptes française et italienne). En revanche, dans les États où l'institution de contrôle a été créée ou redéfinie plus tardivement, elle a généralement été placée dans une relative dépendance à l'égard du Parlement. C'est notamment le cas, à des degrés divers, de la Belgique, où la Cour des comptes est élue par la Chambre des représentants, mais aussi de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne ou des États-Unis.

Par ailleurs, certaines institutions de contrôle des comptes disposent d'un pouvoir juridictionnel (comme la Corte dei Conti en Italie, le Tribunal de Cuentas en Espagne, et les Cours des Comptes belge et française).

Enfin, si toutes ces institutions sont chargées de vérifier l'exactitude des comptes publics et la régularité des opérations budgétaires, la plupart d'entre elles se sont également vues confier la charge d'examiner le bon emploi de l'argent public.

Les moyens du Parlement en matière de contrôle budgétaire

En matière d'organisation interne au Parlement, plusieurs modèles existent : soit l'examen du budget peut être confié à plusieurs commissions sectorielles, soit il peut être confié à une commission spécialisée. En France, les commissions chargées des finances sont chargées d'examiner l'ensemble du budget. En Suède, la commission des finances a en charge l'ensemble de la loi de finances tandis que les commissions sectorielles sont responsables de la répartition des différents chapitres au sein de leurs secteurs respectifs de dépense. Au Canada, chaque comité permanent de la Chambre des communes examine les dépenses qui relèvent de son mandat.

L'importance du contrôle exercé par le Parlement dépend pour l'essentiel de son influence sur l'élaboration et le vote du budget de l'État, mais également des moyens humains et juridiques dont il dispose pour contrôler le gouvernement.

L'extension historique des activités de l'État a quelque peu compromis la capacité des parlements et des instances spécialisées à contrôler le pouvoir exécutif, compte tenu de la multiplication des structures publiques. Certains Parlements ont ainsi choisi de réduire leur contrôle ex ante des dépenses publiques (examen approfondi des lois de finances) au profit d'un contrôle accru de l'exécution des lois de finances et de leurs résultats.

Certains pays disposent d'institutions spécifiques rattachées au Parlement et dotées d'un personnel spécialisé pour contrôler le gouvernement. C'est le cas, par exemple, du Congrès américain, qui a créé il y a 25 ans le Congressional Budget Office.

L'exemple des pays anglo-saxons

De ce point de vue, les parlements des pays anglo-saxons ont davantage d'instruments à leur disposition pour exercer un contrôle approfondi sur le budget de l'État.

- 3 -

En Grande-Bretagne, la Commission parlementaire de contrôle des comptes publics (Public Accounts Committee) travaille en étroite collaboration avec le National Audit Office (NAO). Créé en 1983, le NAO emploie près de 1 000 personnes et peut faire appel à des consultants extérieurs. Il rend compte au Parlement des dépenses publiques effectuées par les ministères et les agences. Par ailleurs, il effectue régulièrement des audits financiers ainsi que des contrôles portant sur la légalité et la régularité de la dépense publique. Ses rapports comportent de nombreuses recommandations d'économies, dont la plupart sont adoptées par le gouvernement. Enfin, au sein de chaque ministère, les comptables - qui dépendent hiérarchiquement du ministre des finances - doivent répondre devant le Parlement de la comptabilisation des dépenses et de l'élaboration du système de gestion financière.

Aux États-Unis, le General Accounting Office (GAO), qui emploie près de 5 000 personnes, est chargé, de contrôler les comptes. Rattaché au Congrès, ses travaux de contrôle sont effectués, pour une large part, à la demande des parlementaires. Les membres du Congrès disposent ainsi d'un accès presque illimité à l'information publique et se voient remettre par le pouvoir exécutif près de 4 000 rapports par an. En outre, le Congressional Budget Office (CBO), qui emploie environ 230 personnes, est chargé de coordonner la procédure budgétaire, de contrôler l'exécution du budget et l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, les moyens dont dispose le Congrès américain en matière budgétaire sont presque équivalents à ceux dont dispose l'exécutif.

3. L'EXEMPLE BELGE

La Belgique est une monarchie constitutionnelle (le Roi est un chef d'État qui règne mais ne gouverne pas) de 10 millions d'habitants fondée en 1830. Pays d'abord unitaire, il est peu à peu devenu un pays fédéral en raison des tensions nées entre flamands (néerlandophones) et wallons (francophones). Le pays est composé de trois communautés linguistiques (néerlandophones, francophones et germanophones) et de trois régions (Flandre peuplée de néerlandophones, Wallonie comprenant des francophones et une petite communauté germanophone (60.000 habitants) et Bruxelles capitale (composée à 80% de francophones et à 20% de néerlandophones). Le pouvoir législatif est constitué de deux chambres : la Chambre des Représentants et le Sénat. La Chambre est seule compétente pour donner ou refuser la confiance au gouvernement et pour voter le budget.

La Belgique, comme la plupart des démocraties occidentales est confrontée à un problème qui déborde un peu du cadre de l'examen du budget mais qui est néanmoins extrêmement proche : il s'agit du rôle du Parlement dans une société post-moderne. Tout Parlement doit réfléchir à sa fonction, parce qu'en occident, la référence est encore largement le Parlement du XIX^{ème} siècle qui était un parlement de « notables ». L'on y examine scrupuleusement chaque virgule d'une loi mais nous n'avons pas encore assimilé dans nos modes de fonctionnement le changement fondamental de notre société. Il faut savoir que cette structure pyramidale qu'est la nation, ses représentants et le gouvernement, est devenue davantage un jeu d'échec à plat où à côté du Parlement. Il y a certainement d'autres acteurs. Un sociologue belge a récemment écrit un petit ouvrage tout à fait intéressant *Le Syndrome de Gulliver*. Il le compare à l'État, un géant étendu sur son lit et retenu par toute une série de nains. Dans la littérature on craint toujours « big brother » et l'on compare toujours l'État à « big brother ». Depuis Georges Orwell, « big brother » semble être un concept qui hante les esprits. Selon ce sociologue, cette notion est fautive. Il y a peut-être à gauche ou à droite un « big brother » mais il y a aussi beaucoup de « little sisters ». Ces « petites sœurs », qui sont peut-être moins apparentes, ont une grande influence sur l'action publique. Il a pris l'exemple d'une firme privée en Grande Bretagne qui, dans ses ordinateurs, dispose des données personnelles de sites de 30 millions de britanniques. Aucun autre organe d'État en Grande Bretagne ne dispose des mêmes informations. Or, cette firme privée peut, en respectant un certain nombre de lois, en faire l'usage qui lui convient.

La Cour des comptes en Belgique est un organe collatéral de la Chambre qui existait avant même que la Belgique ne soit indépendante. Cet organe collatéral a pour mission, pour le compte du Parlement, de vérifier la légalité des dépenses.

- 4 -

En Belgique, la Cour des comptes est composée de 10 conseillers : 5 Flamands et 5 francophones nommés par la Chambre. Ce qui veut dire, et c'est une vieille tradition, que les différents groupes politiques accordent leur confiance à quelqu'un qui n'appartient pas nécessairement à leur parti.

Ces 10 conseillers sont assistés d'environ 580 membres du personnel, parmi lesquels les auditeurs qui vont, scrupuleusement, vérifier les comptes de l'Etat et qui peuvent, le cas échéant, attirer l'attention de la Chambre – nous y reviendrons tout à l'heure – sur le non-respect des formes et de la légalité. Et comme dans beaucoup de ces organes à travers le monde ces dernières années, la Cour va aussi contrôler l'économie de la dépense de même que son efficience et son efficacité.

Ces trois contrôles se font bien entendu a posteriori. Lorsque la dépense a été faite, la Cour des comptes peut, à la demande de la Chambre, vérifier si cette dépense était la plus économe, la plus efficiente et la plus efficace. La Cour des comptes ne se prononce jamais sur l'opportunité d'une dépense.

Les observations de la Cour des comptes sont également transmises à la Chambre au moment où la commission des Finances et les autres commissions permanentes examinent le budget.

Le budget doit être voté avant le 31 décembre et depuis bientôt 14 ans, nous réussissons à respecter cette échéance.

Au mois de mai, qui suit la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes établit et fournit à la Chambre une préfiguration des résultats de l'exécution du budget. Il s'agit d'une prévision relative aux recettes, aux dépenses et à l'évolution du budget.

Enfin, le budget ne peut pas contenir de cavaliers budgétaires. Ceci veut dire qu'à l'intérieur de la loi budgétaire, l'on ne peut pas introduire une norme législative. Auparavant, le gouvernement essayait à l'intérieur de son budget, de modifier une loi existante. Nous avons connu à une certaine époque, je ne vais pas dire des hordes de cavaliers mais quand même quelques compagnies. Actuellement, lorsqu'on introduit une telle disposition on la distrait. Il faut l'enlever du budget et en faire un projet de loi séparé. De toute façon, si une norme de ce genre se trouvait à l'intérieur du budget, éternant un des quatre principes susmentionnés, elle ne serait valable que pour une année.

4. COUR DES COMPTES, INDÉPENDANCE ET PARLEMENTS

L'indépendance de la Cour des comptes à l'égard de l'exécutif est une condition essentielle de son fonctionnement. Le contrôleur doit être indépendant par rapport au contrôlé. Pour y parvenir, deux grandes tendances se sont manifestées. La première fait dépendre la Cour hiérarchiquement du parlement. Il y a une certaine logique. Le parlement peut, notamment par les membres de l'opposition donner toute publicité à ce que la Cour a constaté.

La question de savoir si la cour des comptes doit ou non dépendre hiérarchiquement du parlement est importante. La tendance moderne est plutôt d'établir cette dépendance mais ce n'est pas unanime. Une Cour indépendante et située au même niveau que le pouvoir judiciaire peut aussi très bien fonctionner. Au niveau européen, l'indépendance de la cour est garantie à l'instar de la situation de la Cour de justice mais les membres de celle-ci sont nommés par le conseil des ministres après approbation du parlement européen. La querelle est donc plus théorique que pratique. L'essentiel est de garantir une totale indépendance à la Cour vis-à-vis de l'exécutif et de permettre au parlement d'avoir un accès à toutes les informations et décisions de la Cour des comptes.

- 5 -

5. CONTRÔLE INTERNE- CONTRÔLE EXTERNE. CONTRÔLE À PRIORI, CONTRÔLE À POSTERIORI

Une structure normale soumet les dépenses de l'exécutif à un contrôle interne à priori. De l'engagement au paiement, diverses opérations permettent de soumettre à ce contrôle interne les opérations de l'Etat. L'inspection des finances, dépendant du ministre des finances ou du budget opère un contrôle de légalité (conformité au budget, régularité des procédures) et d'opportunité (nonobstant une inscription budgétaire, la dépense est elle justifiée au moment où elle est engagée).

Le contrôleur des engagements vérifie la régularité formelle de l'engagement pris (toutes les formalités prévues ont-elles été réalisées). La formalité de l'ordonnancement permet une nouvelle vérification de la procédure. Au niveau du paiement, la régularité de la procédure est aussi l'objet d'une vérification. Mais ce contrôle interne à priori réalisé par des fonctionnaires qui dépendent hiérarchiquement de l'exécutif n'est pas suffisant.

Le contrôle externe réalisé par la cour des comptes peut intervenir à priori (visa préalable) mais aussi a posteriori. Si la comptabilité publique et le contrôle interne sont solides et nourrissent des contacts permanents avec la cour des comptes, le contrôle a priori perd de son importance. Il peut être allégé au profit d'une agrégation des contrôleurs internes par la Cour et d'un contrôle par sondage à priori, l'essentiel du contrôle externe se réalisant à posteriori.

6. LES TROIS E

Outre un contrôle quantitatif des dépenses de l'Etat et de sa comptabilité, la nécessité d'un contrôle qualitatif est de plus en plus nécessaire. Ce contrôle est opéré à posteriori.

La règle des 3 E signifie que l'examen par la cour des comptes des dépenses de l'Etat doit se faire qualitativement au regard de trois critères : **économie, efficacité, efficience**.

Première interrogation : La dépense est elle économique. N'était-il pas possible d'obtenir la marchandise ou la prestation à un coût moindre ? C'est toute l'économie des marchés publics et de leur transparence qui est ici en cause.

Deuxième interrogation : la dépense effectuée correspond elle à l'objectif économique fixé ? Ainsi les dépenses en matière d'enseignement sont efficaces si le but assigné (par exemple réduire l'illettrisme de 50%) est atteint. La mesure de l'efficacité d'une dépense est essentielle en matière de bonne gouvernance.

Troisième interrogation : la dépense est-elle efficiente ? Il s'agit d'apprécier le rapport coût/efficacité. Comment atteindre au moindre coût l'efficacité optimale.

Ces études a posteriori menées à la demande des parlements à l'égard de dépenses publiques constituent une vision qualitative des dépenses de l'Etat.

7. CONCLUSION

La saine gestion des finances publiques est un des piliers de la démocratie.

L'autorisation des dépenses publiques et le contrôle de celles-ci relève de la compétence des parlements.

Si ceux-ci peuvent s'appuyer sur une cour nationale des comptes efficace dont les remarques et interventions reçoivent la publicité nécessaire, le contrôle sera sensiblement meilleur et le parlement pourra vraiment occuper la place centrale qui doit être la sienne dans le processus budgétaire.



Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Thursday, 20 September 2007

Theme 5

The role of parliamentary committees in the budget process

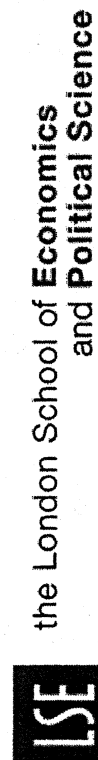
Presentation by:

Dr. Joachim Wehner, Lecturer in Public Policy, London School of Economics

The roles of parliamentary committees in the budget process

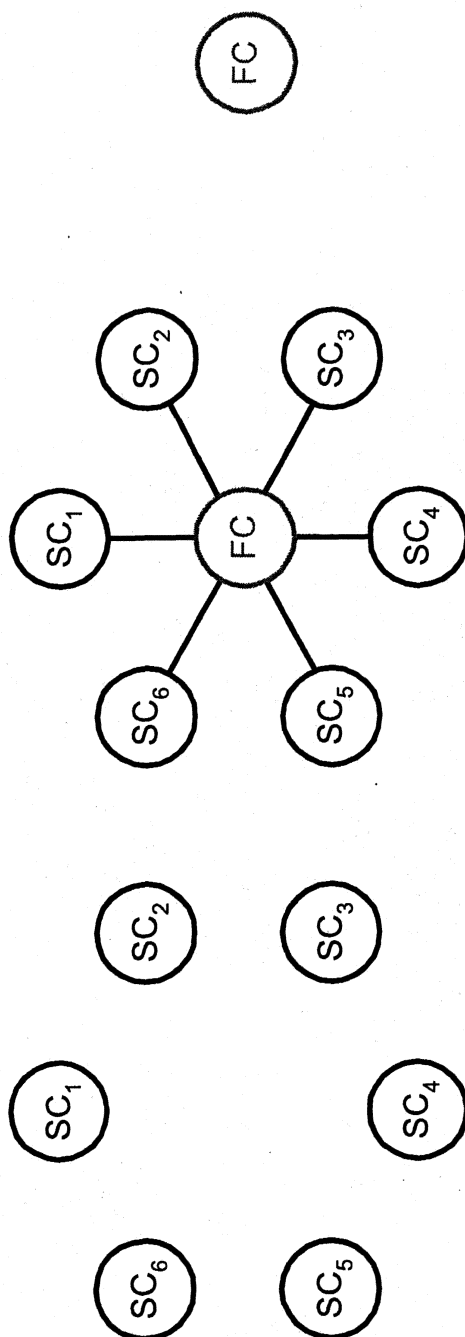
IPU Workshop on Parliament and the Budgetary Process
Geneva, 19-20 September 2007

Joachim Wehner, PhD
j.h.wehner@lse.ac.uk



I. Ex ante scrutiny

Committee structures for budget approval



a) Decentralised b) Centralised I c) Centralised II

Committees and fiscal performance

- Crain and Muris (1995) argue that the legislative committee structure affects fiscal policy outcomes.*
- In a balkanised committee setting no single committee is responsible for the overall level of expenditure.
- Using state-level data from they find that the centralisation of spending decisions restrains expenditures.
- Related work looks at the decentralisation of appropriations authority in the US House of Representatives.**

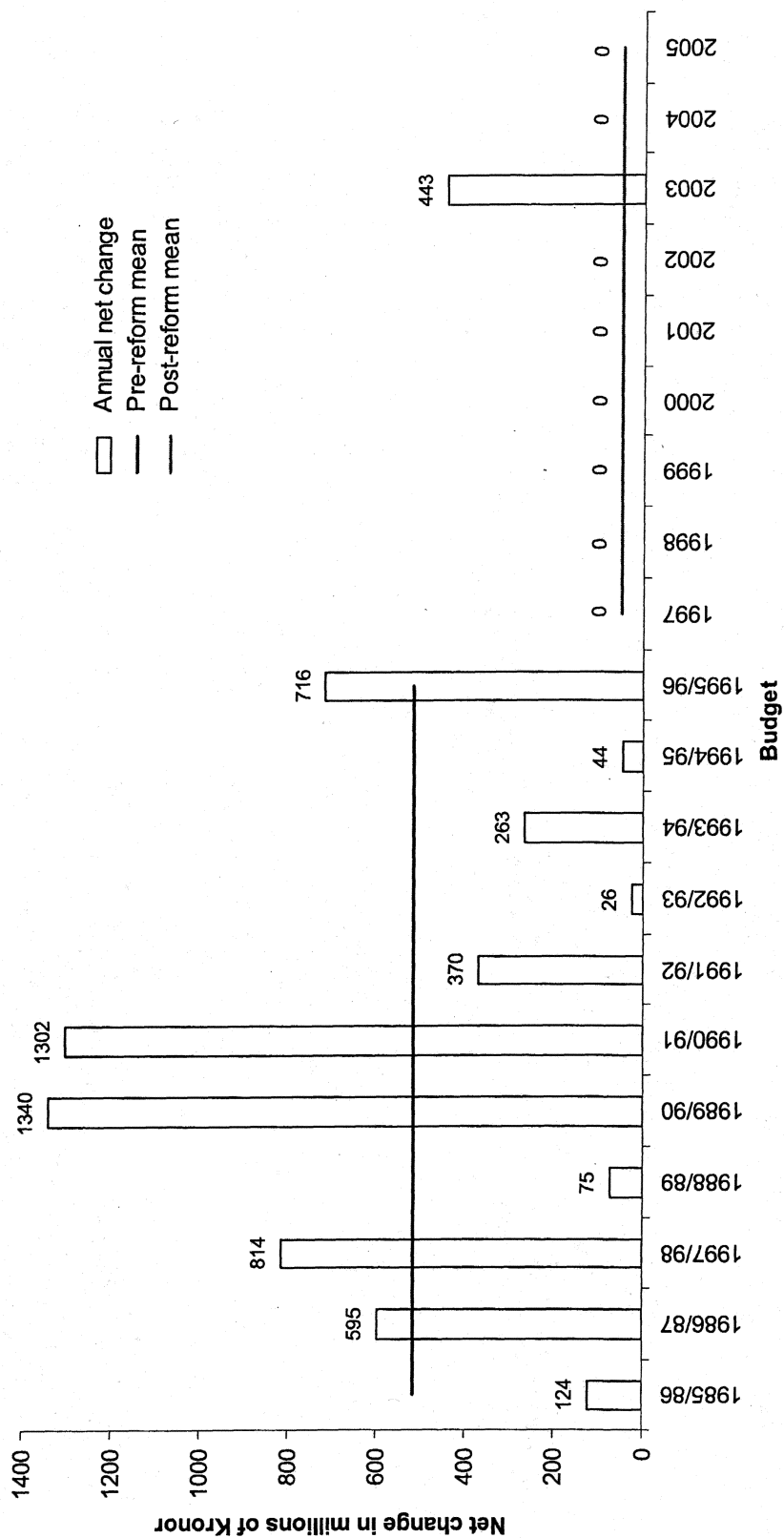
* Crain, M. W. and T. J. Muris (1995). "Legislative Organization of Fiscal Policy." *Journal of Law and Economics* 38(2): 311-333.

** Dharmapala, D. (2003). "Budgetary Policy with Unified and Decentralized Appropriations Authority." *Public Choice* 115: 347-367.

Evidence from Europe

- Sweden implemented far-reaching procedural reforms in the mid-1990s that redesigned the budget process.
- With regard to the parliamentary process, the Finance Committee was given a special function to deliberate on aggregates.
- Under the new process, totals and broad sectoral allocations are fixed before sectoral committees deliberate on spending.

Fiscal discipline in Sweden's parliamentary process



Source: Wehner, J. (2007). "Budget Reform and Legislative Control in Sweden." Journal of European Public Policy 14(2): 315-334.

II. Ex post scrutiny

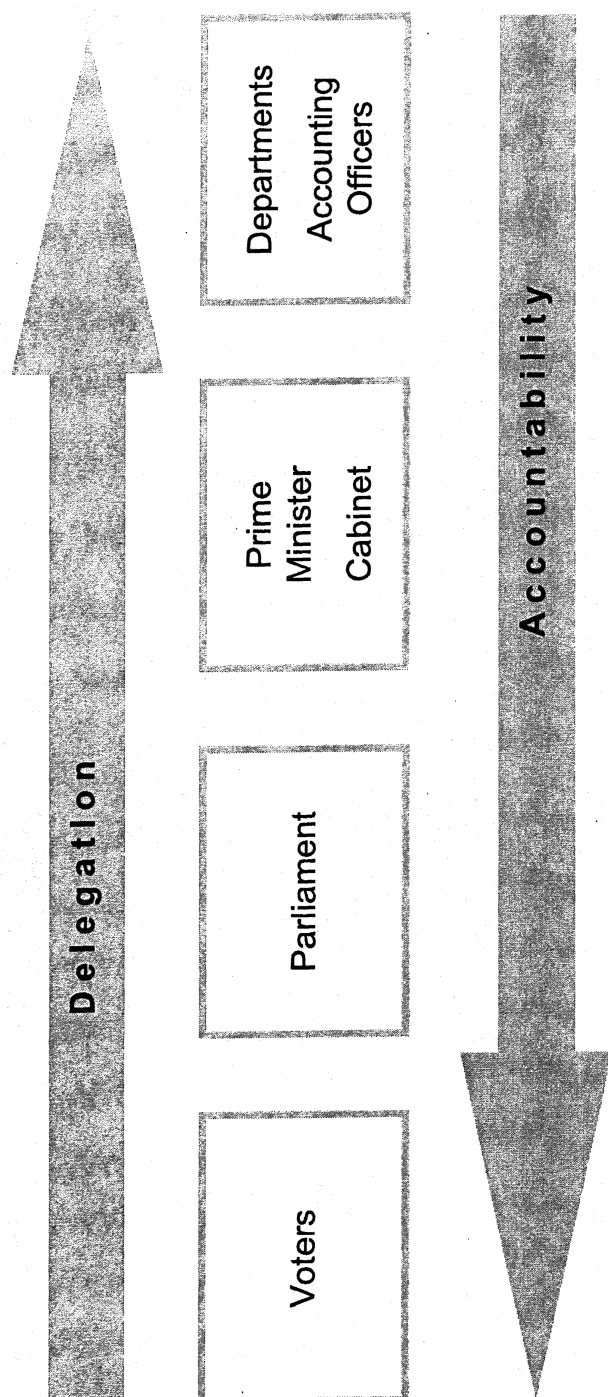
Legislative audit

- The role of the legislature in scrutinising audit findings varies between systems:
- In the court model tradition, the legislature uses audit information for a formal vote on the execution of a budget (granting discharge).
- In the Westminster tradition there is no formal vote on budget execution, but parliamentary review is extensive and serves primarily to generate recommendations.

The role of committees in legislative audit

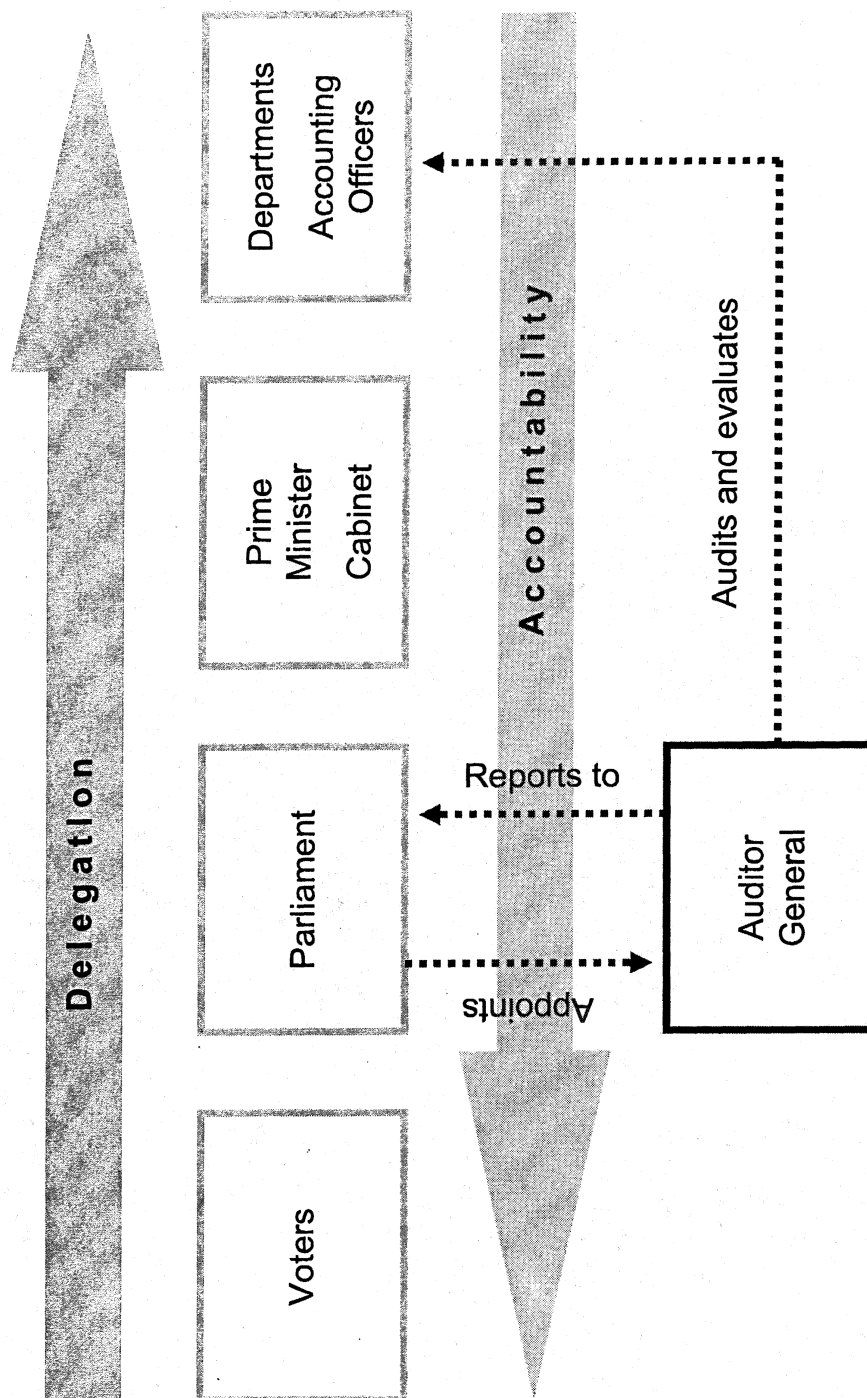
- A few legislatures do not consider audit findings in detail, but most use committees to do so:
- In some legislatures, the same committee is tasked with both budget approval as well as audit scrutiny (e.g. Germany).
- Some parliaments have devolved audit scrutiny to relevant sectoral committees (e.g. NZ, also a reform proposal for the UK).
- Another option closely linked to the office model of audit is to use a dedicated Public Accounts Committee (e.g. UK, Canada, India).

Audit and accountability in the Westminster model



Source: Adapted and expanded from C. Murray and L. Nijzink (2002). Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution. Cape Town, European Union Parliamentary Support Programme, p. 89.

Audit and accountability in the Westminster model

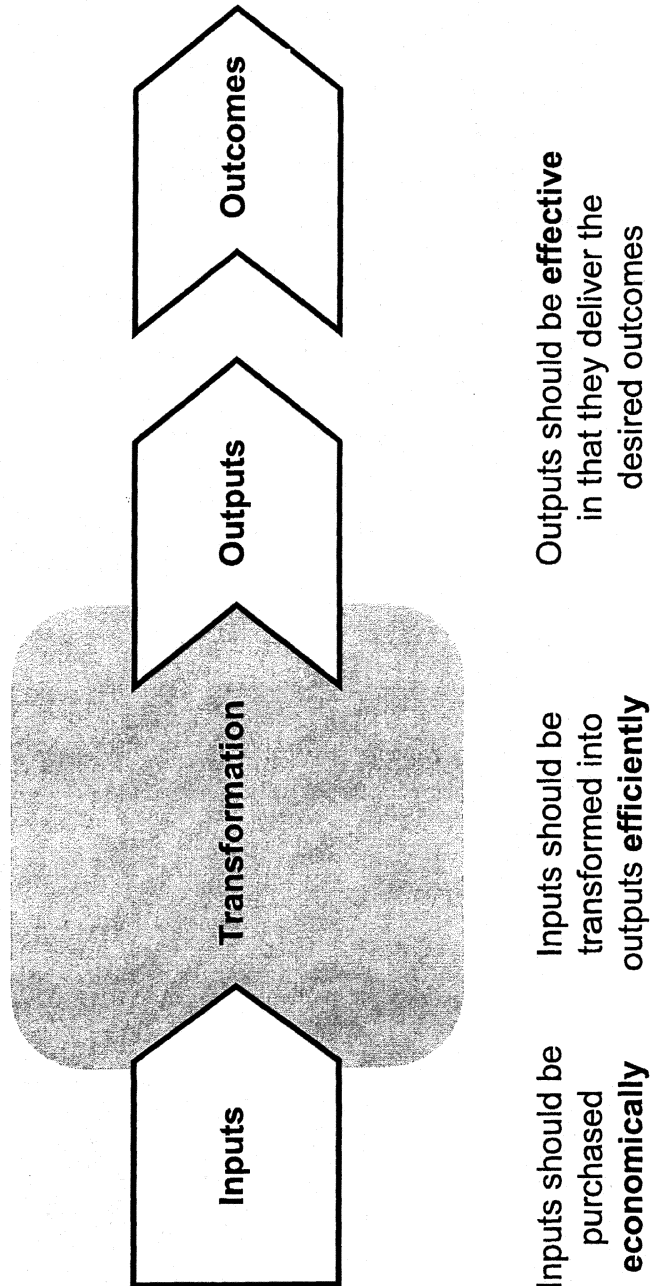


Source: Adapted and expanded from C. Murray and L. Nijzink (2002). Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution. Cape Town, European Union Parliamentary Support Programme, p. 89.

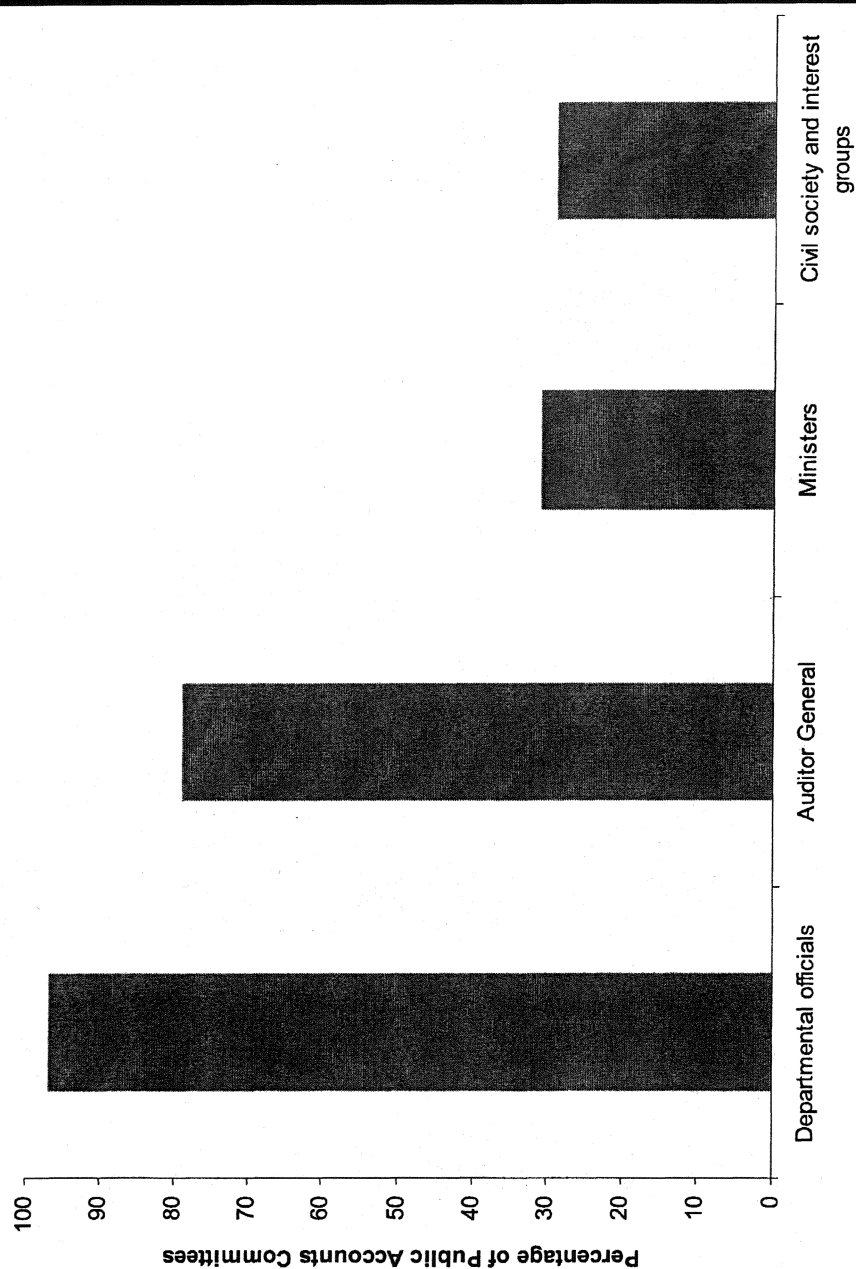
Public Accounts Committees

- The PAC system allows extensive consideration of audit findings and requires strong linkage with the Auditor General.
- The PAC in the UK House of Commons dates back to the Gladstonian Reforms in 1861.
- Functionality of the process relies on deeply entrenched conventions and fundamental principles:
 - Policy-neutrality: hearings focus on accounting officers
 - Non-partisanship: traditionally chairperson from the opposition
- The UK PAC focuses almost exclusively on value for money audit.

Value for money audit



Who is normally summoned as witnesses



Source: Data from D. G. McGee (2002). *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*. London, Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press. Based on a survey of 70 branches of the Commonwealth Parliamentary Association

Selected results from a survey of PACs in the Commonwealth

<i>(Answers in per cent)</i>	Yes	No
Is the chairperson a member of the opposition?	67	33
Is it required that the committee be unanimous in its decisions?	33	67
Are committee reports freely available to the general public?	87	13
Are hearings open to the press and the general public?	55	45
Does the committee depend primarily on Auditor General reports?	85	15
Are committee reports debated in the legislature?	57	43
Is the executive required to respond to committee recommendations?	80	20

Source: Data from D. G. McGee (2002). *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*. London, Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press. Based on a survey of 70 branches of the Commonwealth Parliamentary Association.

Typical problems *

- Delayed reporting from the external audit body
- Poor quality of reports
- Government non-response
- Politicisation of the audit process
- Overbearing and intolerant executive
- Basic lack of facilities and resources for parliamentary committees

* J. Wehner (2003), "Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth," *Commonwealth and Comparative Politics* 41(3), pp. 21-36.

Follow-up mechanisms

- The German Federal Court of Audit publishes a Results Report two years after each Annual Report to monitor each recommendation.*
- The Status Reports of the Canadian Auditor General (since 2002) focus on the most significant issues.**
- When there is no such mechanism, important issues may be followed up with a new report, e.g. the UK NAO in 2005 published a report on the government's response to PAC recommendations relating to a 2001 outbreak of foot and mouth disease.***
- Not the specific form that matters, but that follow-up mechanisms sufficiently incentivises the executive to take audits seriously.

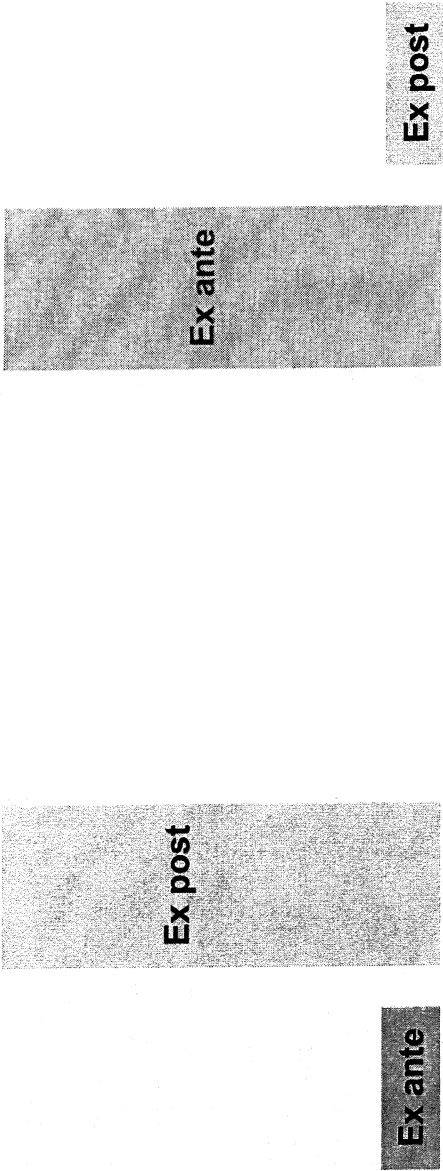
* The Ergebnisbericht 2006 is available here: <http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/ergebnisberichte>.

** The 2006 Status Report is available here: http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/reports.nsf/html/06menu_e.html#06may.

*** National Audit Office (2005). Foot and Mouth Disease: Applying the Lessons. Report by the Comptroller and Auditor General. London, Stationery Office. The report is available here: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/04-05/0405184.pdf.

III. Ex ante and ex post scrutiny

The relative balance of financial scrutiny



UK Parliament	US Congress
– Budget tabled around beginning of FY – No specialised budget committee – No budget research office – Powerful Public Accounts Committee	– Budget tabled 8 months ahead of FY – Elaborate committee infrastructure – Congressional Budget Office – No specialised audit committee



**Parliament and the Budgetary Process,
Including from a Gender Perspective**

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Thursday, 20 September 2007

Theme 6

Accountability and transparency in the budgetary process: The National Audit

Presentation by:

Dr. Arpad Kovacs, President, International Organisation
of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Accountability and Transparency in the Budgetary Process: The National Audit

Prof. Dr. Árpád Kovács
President of the Hungarian State Audit Office
Chairman of the INTOSAI Governing Board

Ladies and Gentlemen,

Transparency and accountability are criteria for state operations and public finances, since these are destined to promote democracy and the rule of law, the extension of which contributes to a modernised and competitive nation and production sector. This is why these two criteria are indispensable for both parliaments and parliamentarians.

The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), the chairmanship of which I had the honour to hold in my capacity as chair of its Governing Board in the past three years, has spared no efforts to promote transparency and accountability, which also serve to enhance the safety of global co-operation. This effort is clearly reflected by the INTOSAI Strategic Plan for the years 2005-2010 adopted by the XVIII Congress of INTOSAI in 2004 in Budapest. The development of accountability and transparency principles is a major element of Strategic Goal 1: Professional Standards and Accountability. Consistent with their mandates and governing legal frameworks, information about SAIs should therefore be readily accessible and pertinent; its work processes and products should be transparent; it should communicate openly with the media and other interested parties; and it should be visible in the public arena. INTOSAI could do more to encourage transparency by developing a code for SAIs to adapt and apply as appropriate and by identifying and publicizing best practices in this area.

The development of the accountability and transparency has become vital also for Hungary, a country developing as part of the European Union, because 17 years ago the radical changes brought about by the political transition in Hungary, were triggered by lack of transparency and accountability of the Soviet-type party state.

First, this presentation sets out to analyse transparency and accountability in the budgetary process as general and theoretical requirements for *good (corporate) governance* from the perspective of national audit.

In the presentation I will start with the introduction of the main context of good governance. Then, I will list some definitions and criteria to help you understand what public finances in the INTOSAI Community and in Hungary has achieved.

- **Accountability** means being able to identify public office-holders and call them to account for their acts.
- **Transparency** means the public having the possibility to access reliable, relevant information about governmental activities (publicity), but also the full access of professional information for the participants in the budgetary process (professional accessibility).

In discussing transparency and accountability within the public sector, we can ask four questions:

- **Who** should be called to account?
- **What** should they account for?
- **To whom** should they be accountable?
- **How** should they be called to account?

- 2 -

As expected from government, **transparency** means **that**:

- Roles, competences and responsibilities must be clear.
- Information must be made widely available for the public.
- Budget preparation, execution, and reporting must be open.
- Fairness in management must be ensured.

A transparent system is the prerequisite of enforcing accountability. The two criteria are inseparable. The concept of **accountability** is divided vertically and horizontally. Vertical refers to the pyramid of government structure, horizontal refers to the relation between government, the legislation and the public, the society.

These questions lead us to our main issue, namely how the two vital criteria work in reality and to what extent they are actually enforced in a country.

In this presentation I would like to focus on four areas which, in my view, greatly contribute to progress and improvement. These are:

- The definition of public duties;
- Budget funding;
- State asset management;
- The enforcement of Parliament's budgetary rights.

First, I would like to emphasise the **duty of the state as a fundamental element of financing**. Needless to say, there are a number of states which lack very specific regulations, yet are capable of operating satisfactorily, thanks to the democratic common law, which has been in place for centuries. But a number of countries **identified reforms with financial modernisation and institutional changes, rather than the redefinition of our responsibilities. In other words, they have focused on the *how* and *who*, rather than on *what* and *why*. This is the major reason for the current weaknesses**. The successive campaigns to reform public finances have yielded scarce results because they have systematically failed to clarify public duties and the extent of state involvement.

Our audit experience has shed light on a number of problems caused by the unclear definition of tasks, and hence the structural defects of the system. Obviously, **efficient funding with transparent processes calls for the statutory definition of tasks**. The clarification of the contents and scope of the state's tasks has become a cornerstone of the modernisation of public finances because it is now evident that **the state's tasks for the future must no longer be identified with those currently being financed**.

Let me turn to the issue of **budget funding**. The previous considerations are not to suggest that until public duties are reconsidered and the modernisation of public finances is specified, financing can be ignored. **In this respect, we are better off with the issues of *how*, *who*, and *which organisation***.

The budgets **contain an increasing number of targets and what we call program-financed tasks**. At the same time, these have been unable to entirely complete their function from the point of view of their being utilised, mostly due to poor distribution.

Even though governments and outer circles as well as auditors wished to narrow down public duties, no systemic change has been achieved. The reason, according to our audits, is the haphazard manner of conducting revisions. So far these changes have taken place as forced measures without long-term impact analyses, in-depth studies and clear ideas, and as a consequence of other restrictive budgetary measures, often for lack of funding resources. Hard-pressed by the prevalent conditions and short-term funding interests, the financial administration has invariably answered the questions *from what resources, how and by what means*, rather than ***what and why***.

- 3 -

Here, as an example, I would mention the problem of non-transparency of tax allowances in many countries, due to the lack of inadequate definition of their needs and objectives. Consequently, it is hardly possible to analyze their economic, social and environmental impacts or to suggest alternative regulators replacing them. This is why a EUROSAT Working Group (a regional forum under the INTOSAI) was established to elaborate the fundamental principles for promoting the transparency of tax allowances.

Let's touch upon briefly the **state assets management**. Effective control and management of state-owned assets require that the government has access to information on assets of all forms (financial and non-financial) that belong to the state. A comprehensive databank is needed for if the government wishes to make rational decisions on utilizing its holdings of assets. However, this requirement of transparency is hardly met, not just in Hungary but in many other countries, as well. Another permanent problem is the lack of the needed central guidance for promoting the efficient use of assets.

In such a situation, there are strong arguments to carry out a stock-taking of existing assets and to analyze the contribution of the various assets to the achievement of the government's objectives. At the same time the authorities should consider the appropriate legal and regulatory framework; the division of decision making powers; and accounting and reporting arrangements to ensure efficient use of non-financial assets.

International experience suggests that changes in asset management practices can lead to resistance in line ministries who perceive the facts that their authority is decreasing may reduce both the quality of public services for which they are responsible and the working conditions of the staff. Agreeing with the IMF, effective marketing of reforms and change management strategies need to be developed to counter such resistance.

I would like to say some words about the **enforcement of the Parliament's budgetary rights**. It is common knowledge that a typical democratic and constitutional state assigns to the Parliament two fundamental rights concerning public finances: budgeting and the approval of the Final Accounts. Hopefully, my previous points have made it clear that **the proper transparency of state operations and the accountability of public institutions are a *sine qua non* for Parliament if it is to carry out legislation and supervision effectively regarding those two basic rights.**

In the following, I would like to address two issues, crucial in many countries that effect **negatively** operative transparency and accountability, as shown by the SAI's experience. These are the unambiguous and transparent justification and definition of **appropriation amendments and priorities**.

Speaking of the amendments, I should say that Government, Ministers and Chief Executives of the institutions reporting to Ministries have a possibility, as far as the relevant laws allow, to amend and regroup appropriations defined in the Budget Act.

However, this solution to ensure the flexibility of budget management may only be effective and a guarantee against further transparency and accountability risks, mainly for practical reasons, subject to appropriate approval and information discipline, a financial report suitable for comparing plans and facts as well as a high-standard financial supervision.

As a *second problem-area*, I will now proceed to **the execution of priorities**. In recent years, the priorities of the budget policy have covered areas which are too broad in many countries. By definition, their high number has prevented the identification of focal points and the simple transparency of funding. Accountability was uncertain because these priorities were not defined in an adequate structure within the annual Budget Acts. The general objectives were not specified through expected outcomes or measurable outputs. Because of a lack of the appropriate data and information, Parliament could merely discuss the actual appropriation amounts, rather than the possibility for any planned appropriation to ensure the achievement of a specific objective. This is tantamount to saying that

- 4 -

transparency and accountability require the greatest consistency and commitment in this area, namely the questions "What matters most?" and "Why?".

In order to duly enforce transparency and accountability the **reform of public finances** is inevitable both in terms of **structure and contents** and in terms of the **framework legislation**. The challenges for it are numerous. Some of them are the following:

- The purpose of the new regulation is **to establish securities** in the system of budgeting, reporting and settlements that guarantee for the substantial decisions related to the distribution of public funds to be actually passed by the National Assembly and the representative body of local governments.
- The **formal political acceptance** of previously decided and basically automatic expenses from year to year may just as well deprive political responsibility of its substance as the non-transparency of preparatory materials for decision.
- It is important for MPs/representatives **to pass decisions only in substantiated situations** of decision-making. It requires **voting units**, namely the tasks and appropriations MPs/representatives actually need to pass decisions on, should be adequately defined in budgetary documents.
- In terms of regulation, flexibility indispensable for reasonable implementation of the budget needs to be ensured, however, the practically **unlimited possibility of regrouping appropriations without parliamentary controls should be eliminated**.
- Another important means of providing parliamentary control over the executive power is the **acceptance of the final accounts**. The National Assembly can exercise its jurisdiction materially if the structure of the final accounts is bound to be identical to the structure of the accepted budget.
- Emphasizing the responsibility of executive power in general raises **the issue of legal consequences**. The responsibility under labour law or criminal law can be construed for those violating the rules of transparency and accountability intentionally or through negligence.

I hope that my brief presentation illustrated well that both the INTOSAI and the State Audit Office of Hungary regard the promotion of accountability and transparency in the 21st century as a **strategic objective and duty**.

This task could be efficiently solved by the SAI if they develop their activities, beyond the basic audits, **in the field of giving advice for the Parliaments**. To do so, greater attention should be given to their control over the process of modernizing the system of public funds **through the extended use of the method of risk analysis and of optimization**. The **risk analysis** of the anomalies and internal contradictions of transparency and accountability proves to be an efficient contribution to the development in this field. The **optimization** stands for the institutional capabilities to help making, in an "environmentally sensitive" way, the best choice from among the dominant strategic approaches to the content of the socio-economic changes taking place these days.

According to the international experience, such a development, in the activities of SAIs, is indispensable for a more efficient advisory work for the Parliaments in general and in the field of transparency and accountability in particular.

Finally, let me take this opportunity and revert back to the role, which INTOSAI plays in the field of developing accountability and transparency. I can proudly say that **our international organization did the first steps to be able to give adequate responses to the challenges** presented by the 21st century. The **implementation of the strategic goals I have been referring to earlier has started**. Several guidelines and guiding principles were created under the expert guidance of the goal liaisons, which might serve as useful means for the development of the above mentioned two, important criteria.

I can assure you Ladies and Gentlemen that this activity will be in the focus of INTOSAI's future work.



**Parliament and the Budgetary Process,
Including from a Gender Perspective**

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Thursday, 20 September 2007

Theme 6

Accountability and transparency in the budgetary process: The National Audit

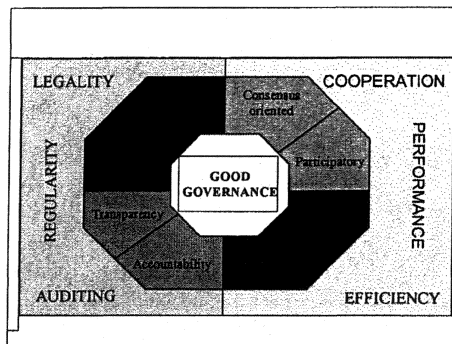
Presentation by:

Dr. Arpad Kovacs, President, International Organisation
of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Accountability and Transparency in the Budgetary Process: The National Audit

Dr. Árpád Kovács
president

18 September 2007



18 September 2007

Outline

1. The Concept of Transparency and Accountability
2. The Creation of Transparency and Accountability
 - Principal problems
 - Need for further development

18 September 2007

The Concept of Transparency and Accountability in Public Finances

- Who?
- What?
- To whom?
- How?

18 September 2007

Transparency

- Clarity of Roles and Responsibilities
- Public Availability of Information
- Open budget Preparation, Execution, and Reporting
- Assurances of Integrity

18 September 2007

Accountability

- Vertical
- Horizontal
 - General
 - Financial
 - Managerial

18 September 2007

The Creation of Transparency and Accountability in Public Finances

- Definition of Public Duties
- Budget funding
- State asset management
- Enforcing the Parliament's budget right

18 September 2007

Definition of Public Duties

- In:
 - Constitution
 - Public Finance Act
 - Other Acts
- Not specified enough
- Need for reconsideration and specification

18 September 2007

Budget funding

- By Paymaster Office
- Expenditures distributed among decentralised institutions
- Reidentifying activities subject to public funding
- Non-transparency of tax allowances

18 September 2007

State asset management

- Need for comprehensive databank
- Need for central guidance
- Legal and regulatory framework

18 September 2007

Enforcing the Parliament's budget right

- By justification and clear definition of
 - Appropriation amendments;
 - Main public duties, priorities of budget

18 September 2007

Conclusions

- Inevitable Reform of the public finances
 - Strategy
 - Public duties with clear contents
 - Enforcement of Parliament's budgetary rights
 - New Public Finance Act
 - Advice for the Parliaments (risk analysis, optimization)
- With promotion of State Audit Institutions

18 September 2007



Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Friday, 21 September 2007

Theme 7

A gender-sensitive budget: what does it mean?

Presentation by:

Ms Elizabeth Villagómez, International consultant

Budget Cycle and GRB

- Planning
- Enactment into law
- Execution
- Evaluation and Audit

GRB procedures and tools may be used at each stage.

Budget systems and GRB

- Different models of budgeting have different implications for how GRB can be introduced
 - It is more difficult in systems which do not use performance oriented budgeting
 - Performance oriented budgeting systems
- Input → Activities → Outputs → Impacts

What are the necessary conditions to carry out GRB?

- Awareness among women, politicians, parliamentarians and technical government personnel
- Political leadership from women's institute and the finance department
- Availability of statistics disaggregated by sex and sensitive to gender
- Citizen support and clear objectives for the changes that are expected from a practical application of the analysis.

GOOD PRACTICES

- Identifying priorities (e.g. Province of Genoa, Italy)
- Setting gender equality targets in the budget (e.g. Government of Sweden)
- Conducting gender analysis of the budget (e.g. Belgium, UK, Basque Country)
- Annual publication of GRB report (e.g. France, Sweden)



Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Friday, 21 September 2007

Theme 8

Gender impact analysis of the budget

Presentation by:

Dr Elizabeth Klatzer, Expert, Gender budgeting,
Watch Group - Gender and Public Finance (Austria)

**PARLIAMENT AND THE BUDGETARY PROCESS,
INCLUDING FROM A GENDER PERSPECTIVE**
IPU, Geneva, 19-21 September 2007

Gender Impact Analysis of the Budget

Dr. Elisabeth Klatzer
Gender Mainstreaming Councillor
Austrian Federal Chancellery
elisabeth.klatzer@bka.gv.at

Gender Impact Analysis as a core instrument of Gender Budgeting

Gender Budgeting

- Mainstreaming gender into the budgetary process
- Bringing a gender perspective into economic policy making
 - at makro, meso and micro level
- Changing policies and transforming processes

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Impact Analysis as a core element of Gender Budgeting

The Process

**Gender Impact
Analysis**

**Changes in
the budget bill**

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Impact Analysis

- Assessing the impact of policies or activities on the economic and social position of women and men as well as on gender relations
- Broad range of instruments and methods

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Impact Analysis

- of policies and processes
- of government revenue and expenditure
- of macroeconomic policies

Taking into account:

- Gender differences in the socio-economic situation
- Needs and priorities of women and men equally
- Paid and unpaid work
- Gender norms and roles
- Participatory dimension

Elisabeth Klatzer 9/2007

Criteria for the analysis

Point of Reference:

Gender Equality Objectives

- Impact on participation
- Impact on existing inequalities
- Distribution of and access to resources
- Impact on paid and unpaid work
- Impact on values and norms

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Analysis at the macro level

Overall spending structure

- Allocations to women/girls or men/women
- Allocations for gender equality institutions
- Allocations for gender equality in the public sector
- Mainstream allocations

● Gender impact of macroeconomic policies

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Analysis of Expenditures

Step 1: Analysis of initial situation

Step 2: Identification of Gender issues

Step 3: Gender Analysis of policies and budget allocations

- Employment and income
- Usage of services
- Analysis of impacts

Step 4: Identification of objectives and measures

Step 5: Controlling and evaluation

Elisabeth Klatzer 9/2007

Incidence Analysis of Public Expenditure

- Distribution of resources or public services among women and men
- Example: Berlin
 - Public expenditure on sports facilities
 - Pattern of use of facilities is different between men and women
 - More money goes into facilities used by men (e.g. soccer fields)

Elisabeth Klatzer 9/2007

Munich: Support for business start-ups

- Example: Promotion of business start-ups in Munich/Germany
- Measure: Support for raising of capital
- Credit and assumption of liability by the city of Munich

- Beneficiaries: 39% women / 61% men
- Loan default: 5% of women, 21 % of men
- Larger credits for men than for women
- Return on sales: 12% for women, 9% for men

Elisabeth Klatzer 9/2007

Beneficiary assessment

- How far does public spending meet the needs and priorities of women and men?
- Opinion polls
- Surveys
- Interviews
- Group discussions

Elisabeth Klatzer 9/2007

Impact of expenditures on unpaid work

- What impact has public spending on the amount of unpaid work?
- Do budget cuts increase the time spent on unpaid care provision?
- Example: Switzerland/Basel
 - Magnitude of unpaid work
 - Unequal distribution of unpaid work
 - Impact of public expenditure cuts on unpaid work

Elisabeth Klatzer 9/2007

Basel: Impact on Unpaid Work

Gender specific impact of budget cuts in Basel city: *Health services/hospitals*

Results show ...

- personal expenditure in hospitals decreased;
- reduction of beds by 1/3 => improvement of capacity utilization;
- average stay per patient reduced from 19 to 13 days;
- non-married persons stayed longer in hospital than married persons.

Elisabeth Klatzer 9/2007

Beneficiary assessment

- How far does public spending meet the needs and priorities of women and men?
- Opinion polls
- Surveys
- Interviews
- Group discussions

Elisabeth Klatzer 9/2007

Basel: Impact on Unpaid Work

Reductions of costs are partly at the expense of private and ambulant care work which is mostly performed by women.

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Analysis of Revenue

Different types of government Revenue

- Taxes
- Social security
- User fees
- Other revenues

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Analysis of Revenue

Criteria:

- Relative weight
- Incidence Analysis
- Incentive effects
 - Employment
 - Distribution of paid and unpaid work
 - Other specific incentive effects
- Information costs and time resources
- Levy system and tax evasion

Elisabeth Klatzer 9/2007

Gender Statistics and Indicators

- Importance of gender disaggregated statistics and data
- Indicators
 - Process indicators
 - Input indicators
 - Output indicators
 - Outcome indicators

Elisabeth Klatzer 9/2007

Performance oriented budgeting

- Gender Impact Analysis as core instrument of performance budgeting
- Gender sensitive indicators
- Adding equity as a performance indicator
- Efficiency and effectiveness from a gender perspective
- New modes of governance

Elisabeth Klatzer 9/2007

Role of the Parliament in GB

- Initiating Gender Budgeting work
- Providing a legal basis
- Focussing attention on gender issues in budgetary debates
- Enhancing participatory dimension
- Making governments accountable
- Monitoring progress and quality control

Elisabeth Klatzer 9/2007

Parliament's pivotal role

An active role of the Parliament is crucial in order to make sure that Gender Budgeting becomes a sustainable, meaningful change process to achieve gender equality!

Elisabeth Klatzer 9/2007



**Parliament and the Budgetary Process,
Including from a Gender Perspective**

GENEVA, 19-21 SEPTEMBER 2007

Friday, 21 September 2007

Theme 9

Mechanisms and methods for developing a gender-sensitive budget

Presentation by:

Ms Elizabeth Villagómez, International consultant

Mechanisms and Methods for Developing a Gender-Sensitive Budget

6th Seminar on Parliament and the budgetary process,
including from a gender perspective

Inter-Parliamentary Union

September 19-21 2007

Elizabeth Villagómez

Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L.

Budget process**

- Approval of budgets by parliamentary bodies and the scope that parliamentarians have in changing any part of the budget through political accords or other means is also part of the budget process
- This should be taken into account, particularly by civil society groups advocating for changes to reduce inequalities

**Some of these points were taken from the International Parliamentary Union publications on their regional meetings with parliamentarians

Budget Process

- The ultimate step toward adopting Gender Sensitive Budgeting as a common tool within the budgeting process is limited by technical aspects as well as by political ones.
- On the political side, the National Parliaments can have a direct influence in the control of the commitments Governments have made to protect and ensure women's rights and to uphold gender equality

Budget Process

- The OECD has defined budget transparency as "the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner"
- This disclosure can be imposed or regulated by parliament, including legal provisions to include gender in the annual budget

Budget process

The responsibility of parliament with the budget does not end with its adoption. Its oversight and audit functions should be rigorously enforced

A strong link should exist by constitutional law between the Executive and the Parliament with regard to execution of the budget

Budget Process

- Parliament should arrange for regular reporting on how ministries spend the money that can be through various procedures (departmental annual reports, examination of appropriations by parliamentary committees, audit annual accounts of each ministry, etc.)

Budget process

Auditing, documentation of spending and judicial sanctions provided for by law are all possibilities for the Parliament to actively engage in.

A NOTE ABOUT DATA

- It is of utmost importance that the relevant data in terms of use of services, payment of taxes or prices, or receipt of transfers disaggregated by sex be available.
- The absence of this information and this focus can thus render macroeconomic policy, and fiscal policy in particular, as gender neutral, when it is in fact gender blind
- The availability of this data will also allow or limit the application of different methodologies used in GRB which range from gender disaggregated public expenditure incidence analysis to gender aware budget statements.

EXAMPLES

- According to The Budget Act for 2000, the French Parliament established the presentation in subsequent exercises the obligation by government to submit an annex to the draft Budget Act presenting the moneys earmarked to promote gender equality and those that are specifically dedicated to addressing women's needs.

EXAMPLES

- This parliamentary initiative presents a detailed identification and catalogue by each ministerial department and the actions they have taken to foster gender equality or to heighten awareness in addition to programmes specifically targeting various categories of women.

EXAMPLES

- This document, called a yellow budget paper, acts both as an information and a monitoring instrument for the legislature
- It gives the government a tool to display the results of its pro-active policy, to measure the development of that policy and to detect shortcomings when translated into budgetary terms

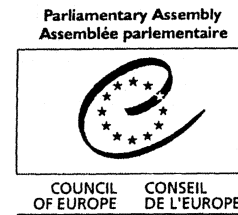
EXAMPLES

- The following Internet address gives the yearly yellow budget paper on Women's Rights and Gender Equality
- <http://alize.finances.gouv.fr/budget/>

Bijlage 4 – Annexe 4

**Een begroting die rekening houdt met de gelijkheid tussen man en vrouw
Budget prenant en compte l'égalité des sexes**

Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire



Doc. 10764
15 décembre 2005

Budgets prenant en compte l'égalité des sexes

Rapport
Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes
Rapporteuse: Mme Anna Čurdová, République Tchèque, Groupe Socialiste

Résumé

Le budget est le principal instrument politique de tout gouvernement. C'est à travers le budget public que le pouvoir politique définit le modèle de développement social et économique et qu'il décide des priorités d'intervention et des critères de redistribution à l'intérieur de la société en fonction des besoins des citoyens. Toutefois, les budgets publics ne sont pas neutres car ils ont des effets différents, tant au niveau des recettes que des dépenses, sur les hommes et sur les femmes.

L'intégration d'une perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des budgets publics devient donc un outil important qui permet d'analyser l'impact des politiques publiques sur les citoyennes et les citoyens et de restructurer les recettes et les dépenses afin de réduire les inégalités socio-économiques entre les hommes et les femmes.

La prise en compte d'une perspective de genre dans le processus budgétaire devrait devenir une méthode utilisée couramment par tous les acteurs à tous les niveaux de la procédure budgétaire, tant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe que – dans la mesure du possible – au sein de l'Organisation elle-même.

L'Assemblée parlementaire devrait par conséquent inviter le Comité des Ministres à élaborer une recommandation aux Etats membres sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire et à effectuer une analyse du budget du Conseil de l'Europe prenant en compte l'égalité des sexes.

L'Assemblée devrait s'engager à appliquer à ses propres dépenses une perspective prenant en compte l'égalité des sexes.

I. Projet de recommandation

1. Le budget est le principal instrument politique de tout gouvernement. A travers le budget public, le pouvoir politique définit en effet le modèle de développement social et économique, décide des priorités d'intervention et des critères de redistribution à l'intérieur de la société en fonction des besoins des citoyens. Toutefois, les budgets publics ne sont pas neutres - ils ont des effets différents, tant au niveau des recettes que des dépenses, sur les hommes et sur les femmes.

2. L'intégration d'une perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des budgets publics devient donc un outil important qui permet d'analyser l'impact des politiques publiques sur les citoyennes et les citoyens et de restructurer les recettes et les dépenses afin de réduire les inégalités socio-économiques entre les hommes et les femmes. Il est essentiel d'introduire une perspective de genre dans le processus budgétaire pour que les pays, les régions et les municipalités ne continuent pas à

Doc. 10764

considérer que leurs budgets sont neutres dans le domaine de l'égalité des sexes – en réalité, ils sont souvent « aveugles » aux inégalités entre les femmes et les hommes et créent donc, par inadvertance, de nouvelles inégalités.

3. La prise en compte d'une perspective de genre dans les budgets présente les avantages supplémentaires d'encourager et d'accroître la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Malheureusement, ce n'est pas encore une activité courante : jugée trop technique par beaucoup de militants de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, elle n'est pas considérée comme une priorité politique par de nombreux responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des budgets.

4. L'Assemblée parlementaire considère que la prise en compte d'une perspective de genre dans le processus budgétaire doit devenir une méthode utilisée couramment par tous les acteurs à tous les niveaux de la procédure budgétaire, tant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe que – dans la mesure du possible – au sein de l'Organisation elle-même. Elle se félicite par conséquent du travail effectué sur ce thème par le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) et encourage le Comité des Ministres à utiliser pleinement l'expérience acquise et développée par ce comité.

5. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres à :

5.1. élaborer une Recommandation aux Etats membres sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, en vue d'encourager l'examen des procédures et des objectifs budgétaires par tous les acteurs à tous les niveaux du processus budgétaire des Etats membres du Conseil de l'Europe (niveaux national, régional et local) pour veiller à ce que les besoins et les priorités des femmes et des hommes soient pris en compte à égalité ;

5.2. effectuer une analyse du budget du Conseil de l'Europe prenant en compte l'égalité des sexes et à veiller à ce que les activités de l'Organisation répondent de manière égale aux besoins des femmes et des hommes (ainsi que des filles et des garçons).

6. L'Assemblée s'engage à appliquer à ses propres dépenses une perspective prenant en compte l'égalité des sexes.

7. L'Assemblée invite tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à profiter pleinement de leur rôle spécifique dans les processus budgétaires nationaux pour exiger des analyses prenant en compte l'égalité des sexes concernant la préparation, la mise en œuvre, l'audit et l'évaluation des budgets publics et pour rééquilibrer les budgets afin de corriger les inégalités qui auront été ainsi mises en évidence.

II. Exposé des motifs, par Madame Čurdová

1. Introduction

1. L'intégration d'une perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des budgets publics est devenue une question d'actualité, traitée par de nombreux organismes européens et internationaux, et représente un pas important vers l'accomplissement d'une véritable égalité entre les sexes. Cette méthode permet en effet d'analyser l'impact des politiques publiques sur les différents citoyens et de restructurer les recettes et les dépenses afin de réduire les inégalités socio-économiques entre les hommes et les femmes.

2. Le Comité des Ministres, dans sa Recommandation relative à « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes¹ » a précisé que « l'approche intégrée de l'égalité est l'une des principales stratégies pour réaliser une égalité effective entre les hommes et les femmes ». Cette approche suppose « la réorganisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques. Concrètement, cela implique que les besoins, les intérêts, les compétences et les talents tant des femmes que des hommes soient pris en compte² ».

¹ Recommandation N° R (98) 14, adoptée le 7 octobre 1998 lors de la 643^{ème} réunion des Délégués des Ministres.

² Message du Comité des Ministres aux Comités directeurs du Conseil de l'Europe sur l'approche intégrée de l'égalité ». 628^e réunion, 15/16 avril 1998.

Doc. 10764

3. L'approche intégrée est essentielle car elle fait apparaître la dimension « égalité des sexes » de toute politique ou activité. En mesurant l'existence éventuelle de différences entre les femmes et les hommes en termes de droits, de ressources, de positions et de représentations, l'approche intégrée permet de mieux utiliser les ressources humaines et de définir une politique mieux ciblée et équitable. Les budgets prenant en compte l'égalité des sexes sont un des exemples les plus importants d'application du principe de l'approche intégrée.

2. Le concept d'une perspective de genre dans le processus budgétaire

2.1. Définition

4. Le Comité Directeur pour l'Égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) du Conseil de l'Europe, définit l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire comme « une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Cela implique une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une restructuration des revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes³ ».

5. La perspective du genre repose sur l'application du principe de l'approche intégrée (ou « gender mainstreaming ») dans la procédure budgétaire. L'application de cette méthode suppose que les priorités et les besoins des femmes soient pris en compte sur la même base que pour les hommes et que l'impact sur le genre des politiques budgétaires soit évalué, en intégrant la perspective de genre à tous les niveaux de la procédure budgétaire et en restructurant recettes et dépenses dans l'objectif final de parvenir à l'égalité entre femmes et hommes.

2.2. Principes

6. Les budgets publics ne sont pas neutres car ils servent à mettre en place des politiques spécifiques qui auront des incidences sur la société et l'économie. A travers le budget public, le pouvoir politique définit en effet le modèle de développement social et économique, décide des priorités d'intervention et des critères de redistribution à l'intérieur de la société en fonction des besoins des citoyens. Ces politiques ont donc des effets différents, tant au niveau des recettes que des dépenses, sur les hommes et les femmes.

7. La perspective du genre ne vise pas à établir des budgets distincts pour les femmes, mais entend mieux appréhender la réalité sociale. En renforçant la collecte et l'analyse des données différenciées par sexe, en améliorant la possibilité de déterminer la réelle valeur ajoutée des ressources allouées aux femmes et aux hommes, la perspective de genre permet une distribution plus équitable des charges et des avantages financiers pour les citoyens en favorisant une utilisation plus efficace des fonds publics.

2.3. Objectifs

8. La perspective du genre repose sur trois objectifs essentiels. Elle vise, dans un premier temps, à mettre en place des politiques budgétaires équitables encourageant la réduction des inégalités, l'égalité des chances, en prenant mieux en compte les besoins différents de la femme et de l'homme dans l'économie et la société.

9. Son second objectif est de favoriser une utilisation plus efficace des dépenses publiques par rapport aux objectifs prévus, en termes de distribution de ressources et de services destinés aux hommes et aux femmes. Elle vise ainsi à renforcer la qualité et l'efficacité des services publics, conformément aux besoins différents des citoyens et des citoyennes.

10. Son troisième objectif est de garantir aux citoyens une meilleure compréhension des recettes et dépenses publiques et, par conséquent, d'assurer une plus grande transparence des politiques publiques mises en œuvre par les autorités nationales, régionales et locales.

3. Le fonctionnement de la perspective du genre dans le processus budgétaire

3.1. Éléments de méthode

11. La préparation d'un budget public dans une perspective de genre signifie :

³ « Document d'information sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire ». Document préparé par la Direction Générale des Droits de l'Homme CDEG-GB (2003) 5 rev 3 du 4.3.04.

Doc. 10764

- de déterminer, par le biais de données qualitatives et quantitatives, comment les différents citoyens bénéficient et contribuent aux dépenses et recettes publiques;
- d'évaluer les différentes répercussions, tant sur l'homme que sur la femme, des politiques budgétaires et de la redistribution des ressources en termes d'argent, de services par exemple;
- de veiller que l'attribution des ressources corresponde de manière appropriée aux besoins différents des femmes et des hommes;
- de vérifier que la différence du genre est prise en compte dans les diverses étapes du budget et dans tous les secteurs d'intervention publique;
- de redéfinir les priorités et les actions spécifiques en réaffectant les dépenses publiques, en s'assurant du respect de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la distribution des ressources et des services publics.

12. La méthode met en exergue la nécessité de restructurer et de redéfinir les dépenses publiques plutôt que de modifier le montant budgétaire global. Elle repose sur une surveillance constante et une évaluation régulière des aspects de genre de toute politique publique. Elle suppose que le contexte économique ne soit pas abordé uniquement en terme monétaire mais en terme de qualité de vie. Ainsi, il est préconisé que le travail non rémunéré (travail domestique et soins par exemple) soit intégré au travail rémunéré dans l'analyse économique des décisions politiques.

13. Les dépenses budgétaires publiques doivent être analysées selon les catégories de base suivantes⁴: dépenses non directement liées au genre; dépenses qui sont diversifiées et s'adressent aux hommes et aux femmes; dépenses spécifiquement inhérentes à des programmes et à des mesures en faveur de l'égalité des chances.

14. Une série de mesures sur lesquelles tout pouvoir politique peut agir ont été définies⁵:
- l'évaluation dissociée par genre des priorités budgétaires et des services publics fournis;
 - l'analyse dissociée par sexe de la répartition des bénéfices de la dépense;
 - l'évaluation sur base du sexe des dépenses affectées aux diverses politiques sectorielles à l'intérieur du budget;
 - l'analyse budgétaire globale dans une perspective de genre, en évaluant la manière dont la dépense publique totale et sectorielle répond aux nécessités de réduire les inégalités entre genres;
 - l'intégration de la perspective de genre dans la définition des politiques économiques et en faveur de l'emploi de moyenne et longue durée
 - l'analyse de l'impact des interventions de dépense publique sur l'utilisation du temps.

3.2. Paramètres de réussite de cette méthode

15. Une intégration réussie d'une perspective de genre requière, en tout premier lieu, un engagement politique de tous les niveaux en faveur de la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes. Cela suppose de promouvoir la représentation politique et institutionnelle de la femme dans les secteurs privé et public, de développer la sensibilité de l'opinion publique et d'encourager la participation de tous les acteurs concernés. En effet, les administrations, tant locales, régionales que nationales, les syndicats, les ONG, les chercheurs mais également les organisations européennes et internationales doivent se mobiliser pour permettre la réalisation effective de l'approche intégrée des genres à tous les niveaux de la procédure budgétaire.

4. Organismes et Etats ayant introduit une perspective du genre

4.1. Organismes

16. Sur la base du rapport sur « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes – cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques » de 1998, le Comité Directeur pour l'Egalité entre les femmes et les hommes (CDEG) du Conseil de l'Europe, a souhaité poursuivre ses travaux en vue de promouvoir de nouvelles techniques et méthodes afin de remédier aux discriminations dont sont encore victimes les femmes. En 2002, le CDEG a entamé des travaux exploratoires dans le cadre d'un Groupe informel afin d'analyser les répercussions sur les femmes et les hommes de la distribution des recettes ou des dépenses contenues dans les différents budgets. En 2004, ce Comité a créé un Groupe de Spécialistes sur l'introduction d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, dont l'objet est d'élaborer un rapport présentant des projets concrets en vue de sensibiliser les Etats membres à ce concept. Le groupe a tenu plusieurs réunions et prépare actuellement son rapport final au CDEG. L'introduction d'une perspective de genre dans le processus budgétaire sera un des principaux thèmes de la

⁴ Rapport sur le « Gender budgeting – l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre » (2002/2198 (INI). Rapporteur : Fiorella Ghilardotti. Parlement européen. 16 juin 2003.

⁵ Opus cité. Rapport du Parlement européen.

Doc. 10764

6^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui se tiendra à Stockholm les 8 et 9 juin 2006.

17. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) du Conseil de l'Europe, et notamment sa Commission de la cohésion sociale, a décidé de lancer un projet sur l'approche intégrée de l'égalité - au niveau local et régional - et sur les finances locales. Le Congrès a adopté en mai 2004 la Résolution 176 (2004) et la Recommandation 148 (2004) sur ce thème. Les deux textes encouragent les initiatives introduisant une perspective de genre dans le processus budgétaire aux niveaux local et régional et invitent le Conseil de l'Europe à mettre en œuvre ce principe dans l'élaboration de son budget.

18. La Commission européenne a adopté en juin 2000 une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005)⁶ qui concerne toutes les politiques communautaires et tous les services de la Commission. Un Comité consultatif de l'égalité des chances a publié, en mai 2003, un avis spécifique sur les budgets prenant en compte une perspective de genre.

19. Le Parlement européen a organisé une audition publique, le 23 janvier 2003, sur le « gender budgeting - la perspective de genre dans les budgets publics » et a adopté un rapport sur « L'établissement des budgets publics selon la perspective de genre⁷ » le 16 juin 2003.

20. Durant la 4^{ème} conférence mondiale des Nations Unies à Beijing en 1995, le programme d'action a recommandé aux gouvernements et autres acteurs concernés de revoir systématiquement les dépenses du secteur public et d'ajuster les budgets afin d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux dépenses mais également de prendre des mesures pour que la perspective de genre dans le processus budgétaire devienne une stratégie reconnue internationalement. Depuis 1998, la Taskforce sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes⁸ a mis en œuvre de nombreuses initiatives sur l'approche intégrée de l'égalité dans le processus budgétaire. Plusieurs rapports ont été publiés : « L'intégration des perspectives de genre dans les processus du programme budgétaire au sein du système des Nations Unies » qui comporte une étude « Phase I : Inventaire des efforts faits pour intégrer les perspectives de genre dans les processus budgétaires des donateurs bilatéraux, des ONG, du secteur privé et autres ». La Commission économique pour l'Europe (UNECE) a aussi publié le rapport « Gender responsive budgets : issues, good practices, and policy options⁹ ».

21. Le Conseil Nordique des Ministres a adopté une proposition de projet incluant plusieurs volets : sensibilisation et formation, activités de recherche et de documentation, échange de projets pilotes au plan national. Ce projet, qui s'adresse plus particulièrement aux assemblées nationales, aux médias, aux ONG et chercheurs, a pour objet de renforcer la transparence et les échanges d'informations.

4.2. Exemples d'initiatives

22. Plusieurs initiatives en matière d'introduction d'une perspective de genre dans le processus budgétaire sont d'ores et déjà appliquées dans différents Etats membres du Conseil de l'Europe, tant au niveau national qu'au niveau régional et/ou local.

23. En Autriche, le Ministère des finances a ainsi réalisé une étude sur les conséquences différentes, pour les femmes et les hommes, de la loi sur les impôts sur les revenus. En introduisant une perspective de genre, cette étude a mis en exergue les différences de revenus entre femmes et hommes, les conséquences de l'imposition sur le revenu ainsi que les différences de réglementations particulières s'appliquant aux femmes et aux hommes. Le Gouvernement fédéral autrichien a décidé depuis d'intégrer la perspective du genre dans la procédure d'élaboration du budget national.

24. En Espagne, une première initiative a été menée en 2001, dans la Communauté Basque, par l'Institut des femmes Basques. L'étude réalisée a mis en exergue le manque de statistiques différenciées selon les sexes, et a formulé un certain nombre de recommandations. Les autorités de la Province de Cordoba mènent depuis peu une expérience similaire.

⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions. Le 7 juin 2000. Com (2000) 335 final

⁷ Opus cité. Rapport du Parlement européen.

⁸ Taskforce sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus du programme budgétaire de la réunion inter-agences sur les femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes (IAMWGE)

⁹ Nations Unies. Rapport de Mme Elisabeth Villagomez, Senior Consultant. Almera Estudios Economicos y Sociales. Regional symposium on mainstreaming gender into Economic policies – 28-30 janvier 2004.

Doc. 10764

25. En Finlande, le réseau des femmes du Parlement, partant du constat que la plupart des petites entreprises sont dirigées par des femmes et que les négociations tripartites ont privilégiées les demandes des grandes entreprises, a pris des initiatives pour une meilleure prise en compte des demandes et des intérêts des petites entreprises et pour promouvoir l'adoption d'un programme spécial de micro-crédits pour les femmes « entrepreneuriales » dans le budget de l'Etat.

26. En Norvège, une initiative a été prise en 2002 pour intégrer une perspective de genre dans le budget de l'Etat. Initiée dans le Ministère des enfants et de la famille, le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes a été considéré comme une préoccupation trans-sectorielle pour tout le ministère. Le Ministère des finances a introduit une mention spécifique sur la perspective de genre dans le projet du gouvernement (2002-2003).

27. Au Royaume-Uni, le Groupe pour les budgets des femmes a réalisé une étude sur l'impact d'une perspective de genre dans les budgets des programmes du « Nouveau contrat pour les chômeurs ». Les statistiques ont montré un fort déséquilibre, au détriment des femmes, dans la répartition des financements alloués.

28. En Suède, la stratégie de l'approche intégrée de l'égalité a été adoptée dans les années 1990 par le gouvernement suédois et tous les ministres sont responsables de l'égalité entre les femmes et les hommes dans leurs domaines politiques respectifs. D'importants efforts ont été consentis afin de développer des méthodes d'approche intégrée de l'égalité portant sur la répartition des ressources au sein des différents domaines politiques, au niveau national, régional et local. En avril 2004, le Gouvernement suédois a adopté un plan d'action sur l'intégration d'une perspective de genre dans les services gouvernementaux pour 2004-2009, qui insiste particulièrement sur la prise en compte de cette perspective dans le processus budgétaire.

29. En Lituanie, un projet pilote a été mis en œuvre sur la prise en compte d'une perspective de genre dans le secteur des soins de santé. Ses résultats ont conduit à l'adoption d'un plan d'action. Le projet pilote a montré, par exemple, que les ressources consacrées aux femmes en matière de prévention du cancer étaient 1,8 fois supérieures à celles consacrées aux hommes, alors que les programmes de prévention de la dépendance s'adressant aux hommes recevaient 6,7 fois plus de ressources que ceux s'adressant aux femmes.

30. Au niveau local, plusieurs projets très intéressants et réussis de prise en compte d'une perspective de genre dans le processus budgétaire ont été mis en œuvre à Gdansk (Pologne) et Bâle (Suisse). C'est ainsi que le projet de Bâle est parvenu à la conclusion que les heures de travail non rémunérées étaient supérieures aux heures rémunérées et que les femmes travaillaient davantage que les hommes (lorsqu'on prenait en compte les travaux rémunérés et non rémunérés). Le projet de Gdansk a mis en évidence l'absence de programme s'adressant aux personnes âgées (hommes et femmes), l'inégalité du traitement des femmes et des hommes sur le marché du travail et le faible taux d'activité professionnelle des femmes ainsi que le problème du chômage de longue durée des femmes et des hommes.

31. Notre commission a organisé une audition sur le thème « les budgets prenant en compte l'égalité des sexes » à Prague le 25 mai 2004. Le procès-verbal de cette audition est disponible auprès du Secrétariat.¹⁰

5. Conclusions and recommendations

32. Le budget est le principal instrument politique de tout gouvernement. A travers le budget public, le pouvoir politique définit en effet le modèle de développement social et économique, décide des priorités d'intervention et des critères de redistribution à l'intérieur de la société en fonction des besoins des citoyens. Toutefois, les budgets publics ne sont pas neutres car ils ont des effets différents, tant au niveau des recettes que des dépenses, sur les hommes et sur les femmes.

33. Il est essentiel d'introduire une perspective de genre dans le processus budgétaire pour que les pays, les régions et les municipalités ne continuent pas à considérer que leurs budgets sont neutres dans le domaine de l'égalité des sexes – en réalité, ils sont souvent « aveugles » et ne tiennent pas compte des inégalités entre les femmes et les hommes et créent donc, par inadvertance, de nouvelles inégalités. La prise en compte d'une perspective de genre dans les budgets présente les avantages supplémentaires d'encourager et d'accroître la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Malheureusement, ce n'est pas encore une activité courante : jugée trop technique par beaucoup de militants de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, elle n'est pas considérée comme une priorité politique par de nombreux responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des budgets.

¹⁰ AS/Eg (2004) PV 7 addendum II.

Doc. 10764

34. Il est temps que le Conseil de l'Europe donne l'exemple et encourage la pleine intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire de nos 46 Etats membres et de son propre budget (dans la mesure du possible). Nous, parlementaires, avons également un rôle spécial à jouer à cet égard : nous devons exiger des analyses de genre au niveau de la préparation, la mise en œuvre, l'audit et l'évaluation des budgets publics. Nous devons veiller à ce que les budgets soient rééquilibrés pour corriger les inégalités entre les femmes et les hommes qui auront été ainsi mises en évidence. L'excellent document rédigé par M^{me} Elizabeth Villagómez (voir en annexe) nous montre comment procéder.

Doc. 10764

ANNEXE

Document d'expert préparé par Mme Elizabeth Villagómez, Espagne

almenara  ESTUDIOS
ECONÓMICOS
Y SOCIALES

RAPPORT SUR LES BUDGETS PRENANT EN COMPTE L'ÉGALITÉ DES SEXES
LE RÔLE DES PARLEMENTS

Par Elizabeth Villagómez

Consultante senior

ALMENARA, ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, S.L.

11 décembre 2004

Introduction

Le budget prenant en compte la perspective de genre est un outil permettant d'intégrer la question de l'égalité des sexes dans les politiques économiques et sociales et de faire en sorte que des mesures budgétaires soient prises en faveur de l'égalité des sexes. C'est également un moyen pour les gouvernements de concrétiser leurs engagements internationaux et nationaux à l'égard des femmes, et notamment **l'égalité** dans la distribution, l'accessibilité et l'obtention des ressources publiques, ainsi que cela apparaît dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et dans la Conférence mondiale sur les femmes (Plate-forme d'action de Beijing et Beijing +5).

Il s'agit donc d'un outil pouvant faire progresser les objectifs du gouvernement sur plusieurs plans, et notamment en matière de **transparence, d'efficacité, de résultats et de responsabilisation** dans l'utilisation et la distribution des ressources. Son utilisation permet de remplir les engagements internationaux et nationaux à l'égard des instruments garantissant les droits économiques et sociaux, tout en renforçant l'efficacité des politiques publiques et de la croissance économique en réduisant les inégalités dans la distribution et l'utilisation des ressources de l'Etat. Il s'agit en fait d'un outil permettant l'intégration du genre dans presque tous les aspects des politiques économiques et sociales des gouvernements et permettant de faire en sorte que des décisions budgétaires adaptées soient prises.

Les appellations « budget prenant en compte la perspective de genre », « budget de genre », « budget des femmes » et « exposé budgétaire pour les femmes » désignent une grande variété de procédures et d'outils visant à permettre l'évaluation d'impact des budgets gouvernementaux en termes de genre. Au cours de l'évolution de ces procédures et de ces outils, les efforts ont essentiellement porté sur l'examen des budgets gouvernementaux afin de déterminer leurs effets sur les femmes et les filles d'une part, et sur les hommes et les garçons d'autre part. Ces études ne prennent pas seulement en compte les dépenses des gouvernements (notamment les transferts comme les retraites, les allocations familiales, etc.), mais aussi leurs revenus ou leurs recettes (impôts, valeur des biens publics et notamment des biens privatisés, droits de douanes, etc.). Suivant l'usage en vigueur au sein d'organismes tels que le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), le *Commonwealth Secretariat* (Secrétariat du Commonwealth), ou encore, au Canada, le Centre de recherches pour le développement international, pour ne citer qu'eux, nous utiliserons le terme « budget prenant en compte la perspective de genre » pour parler de ces procédures et de ces outils.

Le budget est l'instrument le plus puissant dont dispose un gouvernement pour mener ses politiques dans tous les domaines sociaux et économiques d'un pays, d'une région ou d'une municipalité donnée. Bien qu'elle varie selon les différents modèles présentés ci-dessous, la participation du parlement aux diverses étapes du processus budgétaire est, en principe, centrée sur le contrôle du gouvernement (fondé sur un système de vérifications et d'équilibre) et vise à assurer la bonne gouvernance dans l'utilisation et la répartition des fonds publics. Les parlementaires disposent d'outils législatifs de formes diverses pour promouvoir l'utilisation par les gouvernements des budgets prenant en compte la perspective de genre.

D'après Pregs Govender, ancien Président de la Commission parlementaire sur l'amélioration de la qualité de la vie et du statut de la femme en Afrique du Sud, en tant que principal outil de mise en œuvre des politiques gouvernementales, le budget reflète les valeurs d'un Etat car il indique d'une part qui et quel type de travail a ses faveurs et, d'autre part, les personnes et les choses auxquelles il attache moins d'importance. En tant que principal outil de mise en œuvre des politiques, le budget gouvernemental est un puissant moyen d'introduire des changements dans n'importe quel pays et de satisfaire les besoins des groupes sociaux les plus vulnérables et les plus désavantagés.

Pour les parlementaires, il est nécessaire de mener une analyse sérieuse des problèmes et des politiques qui ont un effet, direct ou indirect, sur les situations inégalitaires et d'identifier la manière dont cela transparaît dans le budget. Il devient également nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des procédures exactes (politiques et administratives) pour l'approbation et l'exécution du budget, aux niveaux national, régional et local.

Ce document examine les principales questions liées à l'introduction d'une perspective de genre dans les budgets publics, les changements éventuels qui doivent être apportés à différents moments du cycle budgétaire, ainsi que le rôle que jouent les parlementaires dans ce processus.

Doc. 10764

LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES DANS L'ÉLABORATION DE BUDGETS PRENANT EN COMPTE LA PERSPECTIVE DE GENRE¹

Pourquoi mettre les parlementaires à contribution ?

Le parlement est une institution qui a pour obligation de contrôler ou de vérifier les actions du gouvernement et de donner son aval à des lois qui peuvent avoir un impact sur le processus budgétaire (paiement d'impôts, réduction des coûts, approbation de nouvelles dépenses, etc.), tout en légiférant sur les problèmes d'égalité de genre.

Même si des pressions externes peuvent également restreindre la marge de manœuvre budgétaire (pactes de stabilité, procédures monétaires ou commerciales externes ou autres processus liés à des institutions monétaires internationales), le parlement doit débattre de la légalité des sujets en cours d'adoption et mettre en garde contre d'éventuelles violations des droits des citoyens, et notamment des femmes.

L'approbation des budgets par les institutions parlementaires est nécessaire dans la plupart des Etats, même si la latitude des parlementaires pour changer une partie du budget par des accords politiques ou d'autres moyens peut être plus ou moins limitée selon la composition du parlement et le pouvoir relatif des comités chargés de ces questions (surveillance, budget, fiscalité, politique économique, etc.).

Il est donc important de garder à l'esprit que l'ultime étape vers l'adoption de la perspective de genre dans l'établissement des budgets en tant qu'outil commun au sein du processus budgétaire est limitée par des aspects techniques (analyse de genre à partir de données et de cadres analytiques adaptés) et par des aspects politiques.

Problèmes liés à la gouvernance

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'établissement de budgets prenant en compte la perspective de genre peut produire des améliorations sur de nombreux sujets de gouvernance : responsabilisation, transparence, efficacité et résultats.

Au niveau politique, les parlements nationaux peuvent avoir une influence directe sur le contrôle des engagements pris par les gouvernements de protéger et de garantir les droits des femmes (**responsabilisation**) et de faire progresser l'égalité de genre.

L'OCDE a défini la **transparence** budgétaire comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires ». Cette publication d'informations peut être imposée ou régulée par le parlement, y compris au moyen de dispositions légales pouvant inclure la prise en compte du genre dans le budget annuel.

La responsabilité du parlement en matière budgétaire ne s'achève pas avec le vote du budget. Ses fonctions de surveillance et d'audit devraient être rigoureusement mises en œuvre (**transparence et responsabilisation**). La constitution doit garantir l'existence d'un lien solide entre le pouvoir exécutif et le parlement pour l'exécution du budget (**transparence et responsabilisation**).

Le parlement doit mettre en œuvre des procédures de présentation de rapports réguliers sur la manière dont les ministères utilisent leur budget. Ils disposent pour cela de plusieurs types de procédure (rapports annuels selon les services, examen des dotations par des comités parlementaires, audits des comptes annuels de chaque ministère, etc.). Ces rapports doivent être liés aux cibles ou aux objectifs définis dans les différents domaines, et notamment aux indicateurs de mesure des progrès accomplis (**efficacité**).

Parmi les instruments juridiques que le parlement peut activement utiliser figurent les audits, la justification des dépenses et les sanctions judiciaires.

¹ La documentation de cette partie et des parties suivantes a été tirée et adaptée de deux publications de l'Union interparlementaire : *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Regional Seminar for English-Speaking Parliamentarians, Nairobi Kenya* (Les parlements et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes - Séminaire régional (Kenya, mai 2000)) et *Parlement, Budget et Genre*, Guide parlementaire N° 6 (UIP, PNUD, Institut de la Banque mondiale et UNIFEM). A l'origine, cette adaptation avait été réalisée pour l'UNFPA par Katrini International et Elizabeth Villagómez.

Doc. 10764

Modifications apportées au budget

La possibilité de modifier le budget dépend, là encore, des limitations qu'impose la discipline de parti et/ou la composition d'une assemblée parlementaire (la présence ou non de majorités absolues, les accords de coalition, etc.).

Le parlement peut intervenir dans le cycle budgétaire à ce stade de planification finale en proposant des amendements, mais il peut également jouer un rôle lors de la phase d'exécution grâce à sa fonction de surveillance (qui peut être renforcée par une collaboration avec des groupes de femmes issus de la société civile et avec d'autres groupes).

Des lois spécifiques lui permettent également d'exercer une influence à d'autres moments du cycle budgétaire (audit et évaluation) et au début du stade de planification, comme le montrent certains exemples ci-dessous.

La répartition constitutionnelle des pouvoirs s'avère essentielle dans la procédure d'adoption du budget, lorsque l'on considère quelles sont les contraintes à éviter ou à surmonter lors de la proposition des amendements. Selon que ces pouvoirs sont inscrits dans la Constitution, qu'ils reposent sur des règlements législatifs, sur des traditions ou sur des conventions, on peut distinguer différents niveaux de contrainte.

Les parlementaires doivent également s'intéresser aux cadres de travail pluriannuels utilisés par les gouvernements (formulation de politiques budgétaires à moyen terme), et pas seulement au budget annuel ou au budget d'une année sur l'autre. Le débat sur ces cadres de travail constitue un autre sujet sur lequel il est important d'être actif et il peut accroître les possibilités de développer, dès le début, une perspective de genre.

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. (Parlement, Budget et Genre, Guide parlementaire)

Stratégies

Que peuvent faire les parlementaires pour introduire les budgets prenant en compte la perspective de genre dans le cadre de la consolidation de leurs fonctions de représentation ? En réponse à cette question, nous pouvons énumérer un certain nombre de « points d'entrée » (dont quelques-uns ont déjà été abordés) pouvant aider le législateur à faire en sorte que les budgets, pour les dépenses comme pour les recettes, ne soient plus fondés sur un principe de neutralité par rapport au genre, renforçant ainsi involontairement les inégalités de genre. Ces points lui permettront en même temps d'exercer et de renforcer ses fonctions de surveillance et de contrôle.

- Le budget doit être analysé de manière indépendante. Si les parlementaires veulent apporter des modifications au budget en connaissance de cause, ils doivent en avoir une connaissance approfondie et en connaître les tenants et les aboutissants, y compris au niveau de ses effets au niveau du genre. Ainsi, les capacités de recherche sur le genre doivent être mises en place ou développées au sein du parlement, notamment par le recrutement de personnel qualifié ou l'obtention d'informations adaptées, comme des données désagrégées selon le sexe.
- Les parlementaires doivent également développer leur propre compréhension des questions économiques en général et budgétaires en particulier. Un grand nombre de groupes de la société civile, d'instituts de recherche et d'organisations internationales dispensent une formation adaptée, permettant à ceux qui en bénéficient d'accroître leurs connaissances.
- Il faut également exiger du pouvoir exécutif qu'il fournisse les informations à partir desquelles le budget est élaboré et présenté, et être à même de les comprendre. Par exemple, les dépenses exécutées ou réelles des budgets annuels sont des données fondamentales lorsqu'il s'agit de prendre une décision budgétaire. Cette démarche fait également appel aux fonctions des commissions de surveillance et à la communication qu'elles doivent entretenir avec le bureau d'audit, habituellement sous l'autorité du ministère des Finances.
- Les comités législatifs sont une partie essentielle de la vie parlementaire et, en tant que tels, ils devraient obtenir les moyens, juridiques ou autres, de travailler dans des conditions satisfaisantes. Pour le budget, le comité de surveillance occupe en effet une position importante, mais d'autres comités

Doc. 10764

financiers devraient également être constitués, et notamment un comité sur le genre et les politiques budgétaires. Il est également possible d'organiser des auditions publiques, comme cela a déjà été mentionné, d'augmenter les effectifs du personnel de soutien pour l'analyse et d'accroître le temps au sein des comités pour les discussions en relation avec les débats parlementaires, permettant ainsi un examen plus approfondi du budget.

- Mise en place de réformes sur les procédures budgétaires incluant ou non tous les points mentionnés ci-dessus, en fonction de la situation de chaque pays. Ces réformes comprennent le calendrier de présentation et d'approbation du budget, les informations qui doivent l'accompagner (dont, bien sûr, les effets en termes de genre), l'augmentation du nombre de comités, l'accroissement des ressources, etc.

Au final, grâce aux stratégies et aux points mentionnés ci-dessus, les parlementaires peuvent faire beaucoup pour prendre des **mesures vers l'institutionnalisation** de l'élaboration de budgets prenant en compte la perspective de genre. En d'autres termes, **les efforts ne doivent pas être ponctuels ni dépendre des intérêts de quelques parlementaires volontaristes**. Des structures formelles et une collaboration avec d'autres comités, notamment ceux qui sont chargés des droits des femmes ou de l'égalité des chances doivent être mis en place et avoir les moyens de devenir un élément quotidien du travail parlementaire. En fait, le budget prenant en compte la perspective de genre est un outil pouvant favoriser des procédures d'intégration du genre efficaces.

Exemples

Dans la Loi de finances pour 2000, le Parlement français a décidé que, pour les exercices suivants, le gouvernement devrait présenter une annexe au Projet de loi de finance désignant les parties du budget promouvant l'égalité de genre et celles visant spécifiquement à répondre aux besoins des femmes. Cette initiative parlementaire introduit pour chaque service ministériel l'obligation de fournir une caractérisation et un catalogue détaillés des mesures qu'il a prises afin de promouvoir l'égalité des sexes ou pour accroître la prise de conscience, en plus des programmes visant spécifiquement diverses catégories de femmes.

Responsabilisation, transparence, efficacité et égalité²

Comment, en utilisant les budgets prenant en compte la perspective de genre comme outil, peut-on concilier les questions de gouvernance, d'efficacité économique et l'objectif final d'égalité des sexes ? Cette partie est liée à la précédente, approfondit les questions de gouvernance déjà abordées et elle fait aussi le lien entre le budget prenant en compte la perspective de genre, l'efficacité économique et la manière d'atteindre l'égalité.

Responsabilisation

Les récentes analyses des progrès accomplis en matière d'égalité des sexes, résultats des grandes conférences internationales qui se sont tenues dans les années 1990, et notamment la Conférence internationale sur la population et le développement, le Sommet mondial pour le développement social, et la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, ont mis en évidence des résultats mitigés. En établissant un lien entre les engagements en matière d'égalité de genre et les pratiques des gouvernements en matière de recettes et de dépenses, les budgets prenant en compte la perspective de genre sont un moyen concret d'accroître la responsabilisation gouvernementale à l'égard de l'ensemble de sa population.

« Les budgets prenant en compte la perspective de genre sont des instruments importants pour responsabiliser les gouvernements à l'égard des femmes et pour faire en sorte qu'ils respectent les engagements pris lors de conférences internationales et dans leurs diverses déclarations politiques. » – PNUD, *Budgets As if People Mattered*, 2000

Comme nous l'avons déjà mentionné, le rôle du parlement est essentiel pour faire en sorte que ces engagements soient tenus. Etant donné que le budget reflète les priorités des gouvernements et la manière dont ils comptent atteindre différents buts et objectifs, les parlementaires n'ont pas seulement un rôle de surveillance une fois que le budget est approuvé ; ils doivent aussi s'assurer que cette approbation respecte les engagements nationaux et internationaux pour la protection des droits des femmes.

² Cette partie a pour principales sources la brochure de l'UNIFEM *Gender Budget Initiatives* (budgets de genre), le *Cutting Edge Pack on Gender Budgets* (Kit documentaire sur les budgets de genre) du BRIDGE et les deux publications de l'UIP, *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Regional Seminar for English-Speaking Parliamentarians, Nairobi Kenya* (Les parlements et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes - Séminaire régional (Kenya, mai 2000)) et *Parlement, Budget et Genre*, Guide parlementaire N° 6 (UIP, PNUD, Institut de la Banque mondiale et UNIFEM).

Doc. 10764

D'après le Guide de l'UIP, les parlements ont deux occasions principales de mettre un gouvernement devant ses responsabilités en matière de politique et de performance budgétaires :

- Tout d'abord, l'analyse *ex ante* comprend l'examen des prévisions de dépenses et de recettes du gouvernement pendant l'étape législative de la procédure budgétaire. A ce moment-là, l'accent est mis sur la direction stratégique ou sur la base politique du budget.
- Ensuite, l'analyse *ex post* comporte l'examen de l'exécution du budget à partir des conclusions des audits. La tâche principale est alors de déterminer si le budget voté par le parlement a été mis en œuvre de manière satisfaisante et si l'argent a été dépensé de manière efficace.

Définition et mécanismes de la responsabilisation

La responsabilisation 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 responsabilisation. 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.

Murray, C. et L. Nijzink (2002), *Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution*, Cape Town (European Union Parliamentary Support Programme, Programme de soutien parlementaire de l'Union européenne). In Guide de l'UIP.

Transparence

Les budgets prenant en compte la perspective de genre introduisent les membres de la société civile dans un domaine essentiel du débat politico-économique, particulièrement les femmes qui sont habituellement mises à l'écart lors de ces discussions. Ils peuvent ouvrir le processus de décision budgétaire et renforcer la gouvernance économique.

La démocratie, dans son sens le plus large, nécessite des citoyens informés, capables de participer à des processus politiques transparents, ainsi que des mécanismes de responsabilisation.

Malgré la démocratisation, le manque de cadres réglementaires pour garantir le droit d'accès à l'information demeure une lacune majeure. Dans de nombreux pays en développement, l'absence d'informations budgétaires et programmatiques pertinentes restreint les occasions de s'engager avec le gouvernement d'une manière constructive.

Dans certains cas, les informations détaillées sur la répartition des ressources entre différents programmes ne sont disponibles que plusieurs mois après que le budget est approuvé.

Ces conditions rendent extrêmement difficile l'évaluation des intentions d'un gouvernement en matière de genre et d'équité. Les systèmes politiques fermés et discrétionnaires doivent être réformés afin de permettre le développement complet du potentiel de participation et d'autoriser les influences sur les processus politiques de prise de décision.

Doc. 10764

Les budgets prenant en compte la perspective de genre peuvent mettre en évidence toute une série de facteurs (comme le besoin d'une incidence bénéficiaire et de données sur les effets, désagrégées selon le sexe, la race, l'origine ethnique et l'âge) qui habituellement ne sont pas examinés de manière cohérente lors de l'élaboration des politiques et de la distribution des ressources.

Dans de nombreux cas, cet outil peut illustrer l'absence d'informations importantes sur les problèmes à résoudre, informations qui devraient être partie intégrante de toute évaluation complète des impacts politiques. Cela pousse les gouvernements à identifier et à séparer leurs informations programmatiques et à les rendre plus disponibles.

Efficacité

Des éléments de plus en plus nombreux indiquent que l'inégalité entre les sexes entraîne des pertes importantes en termes d'efficacité économique et de développement humain.

Les politiques macroéconomiques peuvent augmenter, réduire ou rester sans effet sur les pertes sociales dues à l'inégalité entre les sexes, avant tout grâce aux ajustements de la politique fiscale, notamment en matière de **recettes et de dépenses**.

Les politiques budgétaires prenant en compte la perspective de genre peuvent donc faire beaucoup pour réconcilier l'égalité entre les sexes, le développement humain et l'efficacité économique.

Le défi de l'**efficacité d'allocation** consiste à faire correspondre les ressources avec les priorités politiques, le tout au sein de contraintes budgétaires plus globales. Les budgets et les politiques peuvent partir du principe que toutes les personnes sont égales et qu'elles ont toutes les mêmes besoins et intérêts. Il apparaît cependant que les politiques et les budgets ont des résultats différents selon les catégories sociales et le sexe.

L'**efficacité opérationnelle** a pour objectif de maximiser les résultats grâce à une gestion efficace des fonds. Les services générant des dépenses doivent éliminer les gaspillages et produire des biens et des services à un coût permettant de réaliser des économies d'efficacité suivies. De plus en plus souvent, les organes législatifs considèrent non seulement la dotation financière, mais aussi ce qui doit être obtenu avec cet argent.

Dans le contexte de l'efficacité, l'élaboration de budgets prenant en compte les performances peut permettre un meilleur suivi de la manière dont l'argent est dépensé et de ce pour quoi il est dépensé, permettant ainsi au parlement et aux citoyens en général d'observer des résultats concrets. Dans ce type d'élaboration budgétaire, l'introduction d'éléments relatifs au genre est donc plus facile que dans des élaborations budgétaires plus discrétionnaires ou moins ciblées.

Il est primordial que l'administration fiscale soit efficace pour faire en sorte qu'un maximum de revenus soient disponibles selon les paramètres fixés par les politiques fiscales et les politiques de prélèvement. De nombreux Etats doivent s'efforcer d'améliorer le civisme à l'égard de l'impôt et d'éliminer l'évasion fiscale afin de réduire le manque à gagner fiscal, c'est-à-dire la différence entre les recettes potentielles et les recettes réelles générées par un impôt particulier. Pour permettre une gestion opérationnelle satisfaisante des dépenses, il est essentiel que les recettes soient stables et prévisibles.

« Reconnaître que l'inégalité des sexes pose un problème d'efficacité ne signifie pas considérer les femmes comme une ressource à utiliser pour augmenter la productivité et la croissance. Il faut plutôt comprendre que si les femmes ont davantage de contrôle sur les ressources, la société tout entière en profitera, mais que si l'inégalité des sexes persiste, les pertes continueront pour la société dans son ensemble. » -- Diane Elson, 1999

Egalité

Même si les budgets nationaux peuvent sembler être des instruments politiques sexuellement neutres, les dépenses et les prélèvements des gouvernements ont des effets différents sur les femmes et sur les hommes. Une approche de l'élaboration budgétaire fondée sur les droits permet de faire en sorte que l'égalité de genre devienne à la fois un objectif et un indicateur de la gouvernance économique. Le budget constitue un élément de mesure tangible de l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que de la mise en œuvre d'autres instruments des droits de l'homme et des législations nationales.

Doc. 10764

L'un des huit Objectifs de développement pour le Millénaire est de « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes » (objectif 3), ce qui figure également dans les budgets prenant en compte la perspective de genre et qui peut être atteint par l'utilisation de ces outils.

Le succès de ces derniers est lié au fait qu'ils permettent vraiment de changer les budgets et les politiques afin de promouvoir l'égalité des sexes. En d'autres termes, il convient de poser la question suivante : dans quelle mesure observe-t-on des changements liés au genre dans les politiques budgétaires, les dotations et les résultats ? Il est important de remarquer que, si le changement des budgets et des politiques peut nécessiter davantage de ressources, cela implique également de changer les manières de faire afin d'obtenir des résultats différents pour la société.

Dans la mesure où l'élaboration budgétaire orientée sur la performance favorise l'intervention gouvernementale, elle peut permettre la mise en place de budgets prenant en compte la perspective de genre afin qu'ils entraînent des changements budgétaires et politiques promouvant l'égalité de genre. En outre, la mesure des effets budgétaires et politiques permet une évaluation des progrès réalisés en matière d'objectifs d'égalité de genre.

CADRE FONCTIONNEL POUR PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ SEXUELLE DANS LES BUDGETS	
Pour chaque ministère ou programme choisi, il convient d'examiner les apports, les réalisations, les résultats et les effets, prévus et concrétisés.	Il est possible de mener une analyse budgétaire en termes de genre, que l'égalité entre les sexes ait été ou non explicitement désignée comme un résultat et un effet attendu par le ministère ou dans le cadre du programme.
Les apports sont les financements obtenus et utilisés tels qu'ils sont présentés dans la classification fonctionnelle ou programmatique.	Les apports sont nécessaires pour atteindre l'égalité entre les sexes et d'autres objectifs.
Les réalisations sont les services prévus et livrés. ex. : services de santé, services de soutien à l'industrie, transferts sociaux, prélèvement des impôts. (Elles ne sont pas toujours très bien définies et il arrive qu'il n'apparaisse pas clairement combien d'argent aurait dû atteindre ou a atteint le point où les réalisations sont publiquement visibles. Un défi consiste à permettre au public de contrôler la distribution des fonds.)	Les réalisations sont conçues pour être également adaptées aux femmes et aux hommes et pour atteindre l'égalité entre les sexes, ainsi que d'autres objectifs.
Les résultats sont l'utilisation planifiée et effective des réalisations. ex. : patients pris en charge, entreprises bénéficiant d'un soutien, augmentation de certains revenus, prélèvements effectués. (Les résultats prévus et leurs indicateurs ne sont pas toujours très bien définis. Il faut améliorer leur caractérisation et identifier les sources de statistiques pertinentes.)	Les résultats sont équitablement distribués entre les femmes et les hommes et permettent d'atteindre l'égalité entre les sexes, ainsi que d'autres objectifs.
Les effets sont les résultats prévus et réels par rapport à des objectifs plus globaux. ex. : personnes en bonne santé, entreprises compétitives, réduction de la pauvreté, croissance durable du revenu de l'Etat.	Les effets promeuvent l'égalité entre les sexes, ainsi que d'autres objectifs.
Source : Diane Elson « Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples » article paru dans <i>Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences</i> , UNIFEM, New York, 2002	

Doc. 10764

TYPES DE BUDGETS ET POSSIBILITÉ DE PRENDRE EN COMPTE UNE PERSPECTIVE DE GENRE (QUESTIONS TECHNIQUES)

Types de budget³

L'évolution du budget orienté sur les performances au cours des cinquante dernières années voire plus a produit de nouveaux types de budgets de secteur public, chacun ayant un axe différent : budget de performance, budgétisation de programme, budget base zéro et budget de réalisation.

Ces budgets ont pris des formes distinctes intégrant de nouvelles manières de conceptualiser et de mesurer les performances, tout en tirant des enseignements du passé.

Les gouvernements d'aujourd'hui utilisent souvent plus d'un type budgétaire. Par exemple, le budget de réalisation peut être mis en œuvre dans le cadre d'une budgétisation de programme.

Pour comprendre n'importe quelle forme du budget orienté sur les performances, il faut reconnaître au préalable qu'il n'a pas complètement remplacé la forme traditionnelle du budget, le « budget par poste ».

Cependant, le point de départ commun *pour le développement d'une solution alternative*, le budget orienté sur les performances, a été la mise en évidence des limitations du budget par poste.

Cette partie passe en revue les principales questions relatives à chaque type de budget.

1. Budget par poste (ou budget par reconduction)
2. Budget de performance
3. Budgétisation de programme
4. Budget base zéro
5. Budget de réalisation

1. Budget par poste (ou budget par reconduction)

- L'utilisation de postes permet de définir les montants qui seront attribués à un service du gouvernement ; ce budget se concentre sur la LIMITATION des dépenses.
- Les dépenses publiques pour l'année fiscale à venir apparaissent par « postes ».
- Aucune information sur les objectifs, l'efficacité ou la concrétisation des programmes gouvernementaux.
- Encourage une approche de continuité dans laquelle les budgets sont répétés chaque année ; cette logique rend difficile l'obtention de nouvelles dotations ou la reconduction de dotations car la priorité est donnée aux programmes existants.
- Contrôle des postes de dépense.

2. Budget de performance

- Met en relation les politiques gouvernementales et leur coût.
- Répartit les dépenses prévues entre les réalisations et permet l'élaboration de plans de travail et de mesures de coût unitaire pour les réalisations.
- L'accent est mis sur l'efficacité plutôt que sur le caractère effectif.
- La mesure de la performance grâce à des indicateurs permet d'introduire des perspectives de genre.

3. Budgétisation de programme

- L'accent est mis sur le caractère effectif des dépenses.
- Améliore la planification, l'efficacité et la concrétisation des réalisations.
- Fournit des informations permettant de choisir entre plusieurs politiques en faisant le lien entre les coûts des programmes et leurs résultats.
- Les programmes comprennent des objectifs politiques, les étapes de leur réalisation et l'efficacité et le caractère effectif des mesures fondées sur une évaluation continue dont les résultats sont réutilisés au sein de la procédure budgétaire (système d'affectation des ressources et des dotations).
- Inconvénient : la mise en place de ce système requiert des ressources importantes. Le budget devient un exercice technique dénué de sa nature politique.

³ Cette partie s'inspire du travail de Rhonda Sharp *Budgeting for Equity, Gender Budget Initiatives within a framework of performance based budgeting*, UNIFEM, New York, 2003.

Doc. 10764

4. Budget base zéro

- Système budgétaire utilisé dans les grandes entreprises et qui consiste à remettre les comptes à zéro au début de chaque exercice fiscal.
- Nécessite l'identification des programmes et le classement et la justification de chaque programme par rapport aux objectifs de chaque agence ou service gouvernemental.
- Les programmes les mieux classés ont plus de chances d'être financés que ceux qui se trouvent en bas du classement.
- La procédure s'avère trop difficile et complexe, en particulier pour les agences ou services qui ont un nombre d'objectifs important.

5. Budget de réalisation

- Type de budget de performance.
- Très lié au cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) ou aux cadres budgétaires.
- Concentre la prise de décision budgétaire et la responsabilisation du gouvernement sur trois points centraux :
 - i. les réalisations, c'est-à-dire l'influence que le gouvernement souhaite exercer sur la communauté par ses actions.
 - ii. les résultats, c'est-à-dire la manière dont le gouvernement souhaite obtenir cette influence.
 - iii. les indicateurs de performance, c'est-à-dire la manière pour les gouvernements et la population de savoir si les effets s'exercent efficacement et dans les faits.

6. Implications du budget orienté sur les performances en termes de budget prenant en compte la perspective de genre

- Il est mieux adapté que le budget par poste pour répartir les dépenses (et les recettes) de manière systématique en fonction des effets en termes de genre.
- Etant donné qu'il requiert des informations sur les coûts des résultats obtenus par le l'agence ou le service gouvernemental en question, il nécessite davantage d'investissement en termes de temps et afin de collecter, d'analyser et de fournir une évaluation des effets selon le sexe.
- La dépendance trop élevée à l'égard des données disponibles est un handicap majeur pour les budgets prenant en compte la perspective de genre.

7. Questions liées à la décentralisation

- Dans un contexte de décentralisation, le budget de performance est susceptible d'être utilisé mais il est plus probable que les données viennent à manquer.
- Il est possible que l'on ait d'abord besoin d'indicateurs sur la situation globale des femmes afin de déterminer avec précision les problèmes pertinents (méthodes d'évaluation des performances).
- Une fois que les domaines ou les secteurs sont définis, les effets des politiques actuelles ou des dépenses sont analysés afin de proposer des changements.

Références

Joachim Wehner et Winnie Byanyima (parlementaire), Guide de l'UIP, *Parlement, Budget et Genre* (N° 6 dans la série des Guides parlementaires), Union interparlementaire en collaboration avec le PNUD, l'Institut de la Banque mondiale et l'UNIFEM.

UIP, *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Regional Seminar for English-Speaking Parliamentarians, Nairobi Kenya* (Les parlements et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes - Séminaire régional (Kenya, mai 2000)).

Cutting Edge Pack on Gender And Budgets, BRIDGE (gender – development) Institut d'Etudes de Développement, Université du Sussex, Royaume-Uni, 2003.

Rhonda Sharp, *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, UNIFEM, 2003.

Doc. 10764

Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. et Mukhopadhyay, T., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*⁴, Commonwealth Secretariat, 2002

Brochure de l'UNIFEM "Gender Budget Initiatives", 2001.

Documentation sur internet

<http://alize.finances.gouv.fr/budget/jaune01/4232.pdf>,
<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2002/jaunes02/1801.pdf>,
<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2003/jaunes03/1001.pdf> et
<http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2004/jaunes04/811.pdf>. Documents « jaunes » du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur les actions en faveur des droits des femmes (2001, 2002, 2003, 2004).
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> Meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire de l'OCDE.
www.gender-budgets.org site Internet conjoint de l'UNIFEM, du Centre de recherches pour le développement international et du *Commonwealth Secretariat*, proposant divers liens et documents.
<http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/87fae4004d4fa67ac125685d005300b3/c1256985004c66e3c1256a5300380be4?OpenDocument> Document relatif au questionnaire sur le genre adressé aux fonctionnaires chargés du budget.

<http://ocde.dyndns.org/> Ce site Internet est un projet conjoint de l'OCDE et de la Banque mondiale rassemblant des informations sur plus de 60 pays (dont de nombreux pays africains) sur la formulation, la comptabilité liée à l'exécution du budget, les systèmes de contrôle et de surveillance, la documentation budgétaire, la gestion des performances, les relations fiscales entre les divers niveaux de gouvernement et les relations et questions spéciales.

http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=19795 Lignes directrices du comté et de la ville de San Francisco pour l'analyse du statut de la femme, prenant en compte la perspective de genre.

http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2002/Bakker_2002.pdf Document de fond pour préparer le rapport sur le Développement Humain 2002, intitulé : *Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives for the Poverty Eradication and Democracy in the Developing World report* (La politique fiscale, la responsabilisation et la représentation : l'exemple des politiques budgétaires prenant en compte le genre dans l'élimination de la pauvreté et la promotion de la démocratie dans le monde développé).

<http://www.ipu.org/english/surveys.htm> et <http://www.ipu.org/english/handbks.htm#budget> Rapports de l'Union interparlementaire sur la série de séminaires régionaux et nationaux sur le parlement et les procédures budgétaires, et notamment dans une perspective de genre (Bamako, Manille et Nairobi) et *Guide Parlement, Budget et Genre* (les rapports ne peuvent pas être téléchargés, mais ils peuvent être commandés). D'autres rapports traitant des questions de procédure budgétaire sont disponibles, mais ils ne portent pas sur la question de genre.

<http://www.emakunde.es/actualidad/presupuestos/indice.htm> Documents en espagnol mis à disposition par le pays basque espagnol, et notamment une bibliothèque numérique comprenant divers documents en anglais, espagnol et basque.

⁴ *Gender Budget Makes More Cents* est un ouvrage complémentaire qui fait suite à celui-ci et qui comprend de nombreuses études sur des pays en particulier. Les deux documents sont disponibles en anglais aux adresses suivantes : <http://www.gender-budgets.org> et <http://www.siyanda.org/index.htm>.

Doc. 10764

Commission chargée du rapport: Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Renvoi en commission : Doc N°10031, renvoi N° 2913 du 26 janvier 2004

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 2 décembre 2005.

Membres de la commission: Mme Minodora **Cliveti** (Présidente), Mme Rosmarie **Zapfl-Helbling** (1^{ère} Vice-Présidente), Mme Anna **Čurdová** (2^{ème} Vice-Président), Mme Svetlana Smirnova (3^{ème} Vice-Présidente), Mme Birgitta Ahlqvist, Mme Edita Angyalová, Mme Željka Antunović, Mme Aneliya **Atanassova**, M. John **Austin**, M. Oleksiy Baburin, M. Denis Badré (remplaçant : M. Jean-Guy **Branger**), Mme Gülsün **Bilgehan**, Mme Marida Bolognesi, Mme Mimount **Bousakla**, Mme Grazyna Ciemniak, Mme Ingrida **Circene**, M. Brendan Daly, Mme Krystyna Doktorowicz, Mme Lydie **Err**, Mme Catherine **Fautrier**, Mme Maria Emelina **Fernández Soriano**, Mme Sonia Fertuzinhos, Mme Margrét Frímannsdóttir M. Guiseppe Gaburro, Mme Alena Gajdůšková, M. Pierre Goldberg, Mme Claude Greff, Mme Arlette Grosskost, Mme Gultakin Hadjiyeva, Mme Carina **Hägg**, M. Poul Henrik Hedeboe, M. Ilie Ilaşcu, Mme Halide Incekara, Mme Eleonora **Katseli**, Baroness Knight of Colingtree (remplaçante : Mme Chris **McCafferty**), Mme Monika Kryemadhi, Mme Minna Lintonen, Mme Danguté Mikutienė, Mme Fausta Morganti, Mme Christine **Muttonen**, Mme Hermine Naghdalyan, M. Hilmo Neimarlija, Mme Vera Oskina, M. Ibrahim **Özal**, M. Padilla, Mme Patrizia Paoletti Tangheroni (remplaçant : M. Gianpietro **Scherini**), Mme Elsa **Papadimitriou**, Mme Riorita Patereu, Mme Fatma **Pehlivan**, Mme Antigoni Pericleous-Papadopoulos, M. Leo Platvoet, Mme Majda Potrata, M. Jeffrey Pullicino Orlando, Mme Valentina Radulović-Šćepanović, M. Andrea **Rigoni**, Mme Maria de Belém Roseira, Mme Claudia Roth, Mme Marlene Rupprecht (remplaçante : Mme Christine **Lucyga**), Mme Rodica-Mihaela Stănoiu, Mme Darinka **Stantcheva**, Mme Rita Streb-Hesse, M. Michal Stuligrosz, Mme Agnes Vadai, M. Vagif Vakilov, Mme Ruth-Gaby **Vermot-Mangold**, Mme Betty Williams, Mme Jenny Willott (remplaçant : M. Bob **Laxton**), Mme Karin S. Woldseth, Mme Gisela Wurm, M. Andrej Zernovski.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en gras.

Secrétaires de la commission: Mme Kleinsorge, Mme Affholder, Mme Devaux

Bijlage 5 - Annexe 5

**Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 1739 (2006)¹ Budgets prenant en compte l'égalité des sexes

1. Le budget est le principal instrument politique de tout gouvernement. A travers le budget public, le pouvoir politique définit en effet le modèle de développement social et économique, décide des priorités d'intervention et des critères de redistribution à l'intérieur de la société en fonction des besoins des citoyens. Toutefois, les budgets publics ne sont pas neutres – ils ont des effets différents, tant au niveau des recettes qu'à celui des dépenses, sur les hommes et sur les femmes.

2. L'intégration d'une perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des budgets publics – les budgets prenant en compte l'égalité des sexes – devient donc un outil important qui permet d'analyser l'impact des politiques publiques sur les citoyennes et les citoyens, et de restructurer les recettes et les dépenses afin de réduire les inégalités socio-économiques entre les hommes et les femmes. Il est essentiel d'introduire une perspective de genre dans le processus budgétaire pour que les pays, les régions et les municipalités ne continuent pas à considérer que leurs budgets sont neutres dans le domaine de l'égalité des sexes – en réalité, ils sont souvent «aveugles» aux inégalités entre les femmes et les hommes, et créent donc, par inadvertance, de nouvelles inégalités.

3. La prise en compte d'une perspective de genre dans les budgets présente les avantages supplémentaires d'encourager et d'accroître la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Malheureusement, ce n'est pas encore une activité courante: jugée trop technique par beaucoup de militants de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, elle n'est pas considérée comme une priorité politique par de nombreux responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des budgets.

4. L'Assemblée parlementaire considère que la prise en compte d'une perspective de genre dans le processus budgétaire doit devenir une méthode utilisée couramment par tous les acteurs à tous les niveaux de la procédure budgétaire, tant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe que – dans la mesure du possible – au sein de l'Organisation elle-même. Elle se félicite par conséquent du travail effectué sur ce thème par le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) et encourage le Comité des Ministres à utiliser pleinement l'expérience acquise et développée par ce comité.

5. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres:

5.1. à élaborer une recommandation aux Etats membres sur l'intégration d'une perspective de genre dans les processus budgétaires, en vue d'encourager l'examen des procédures et des objectifs budgétaires par tous les acteurs à tous les niveaux des processus budgétaires des Etats membres du Conseil de l'Europe (niveaux national, régional et local) pour veiller à ce que les besoins et les priorités des femmes et des hommes soient pris en compte à égalité;

5.2. à effectuer une analyse du budget du Conseil de l'Europe prenant en compte l'égalité des sexes et à veiller à ce que les activités de l'Organisation répondent de manière égale aux besoins des femmes et des hommes (ainsi que des filles et des garçons).

6. L'Assemblée s'engage à appliquer à ses propres dépenses une perspective prenant en compte l'égalité des sexes.

7. L'Assemblée invite tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à profiter pleinement de leur rôle spécifique dans les processus budgétaires nationaux pour exiger des analyses prenant en compte l'égalité des sexes concernant la préparation, la mise en œuvre, l'audit et l'évaluation des budgets publics, et pour rééquilibrer les budgets afin de corriger les inégalités qui auront été ainsi mises en évidence.

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 17 mars 2006 (voir Doc. 10764, rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes; rapporteuse: M^{me} Čurdová).

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

Recommendation 1739 (2006)¹ Gender budgeting

1. The budget is the most important policy instrument of any government. It is through the public budget that the political authorities shape social and economic development, decide priorities for action and determine redistribution criteria for society based on the needs of its citizens. However, public budgets are not gender-neutral in their effects – they affect men and women in different ways, in terms of both revenue and expenditure.

2. Introducing a gender perspective into all levels of the public budgeting process – “gender budgeting” – is thus becoming an important tool, making it possible to measure the impact of public policies on citizens of different sexes and to restructure revenues and spending so as to reduce socioeconomic inequalities between men and women. Practising gender budgeting is essential if countries, regions and municipalities are not to continue to assume the gender neutrality of their budgets – which in reality are often “gender-blind” and thus inadvertently cause further gender inequalities.

3. Gender budgeting has the added advantage of promoting and increasing accountability, transparency and efficiency. Unfortunately, gender budgeting is not yet a mainstream activity: considered too technical an issue by many of those who fight for equal opportunities for women and men, it is not considered a political priority by many of those who actually draw up, implement and oversee budgets.

4. The Parliamentary Assembly considers that gender budgeting must become a mainstream tool habitually used

by all players at all levels in the budgeting process, both in Council of Europe member countries and – to the extent possible – within the Organisation itself. It thus welcomes the work of the Council of Europe Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG) on gender budgeting and encourages the Committee of Ministers to make full use of the expertise acquired and developed by this committee.

5. The Assembly thus invites the Committee of Ministers to:

5.1. draw up a recommendation to member states on gender budgeting, with the aim of encouraging the examination of budget processes and objectives by all players at all levels in the budgeting processes of Council of Europe member states (at national, regional and local level) to ensure that women's and men's needs and priorities are considered equally;

5.2. prepare a gender analysis of the Council of Europe's budget and ensure that the needs of women and men (and girls and boys) are targeted equally by the Organisation's activities.

6. The Assembly resolves to apply gender budgeting to its own expenses.

7. The Assembly calls upon all parliaments of Council of Europe member states to make full use of their specific role in the national budgeting process by demanding gender analyses in the preparation, implementation, audit and evaluation of government budgets and by recalibrating budgets to rectify gender inequities thus discovered.

¹ Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 17 March 2006 (see Doc. 10764, report of the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, rapporteur: Mrs Čurďová).