

# PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

---

*Document de séance*

FINAL  
A5-0214/2003

16 juin 2003

## RAPPORT

sur le *gender budgeting* – l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre  
(2002/2198(INI))

Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances

Rapporteur: Fiorella Ghilardotti



## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PAGE RÉGLEMENTAIRE .....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION .....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	12

## PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 10 octobre 2002, le Président du Parlement a annoncé que la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances avait été autorisée à élaborer un rapport d'initiative, conformément à l'article 163 du règlement, sur le *gender budgeting* – l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre.

Au cours de sa réunion du 18 juin 2002, la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances avait nommé Fiorella Ghilardotti rapporteur.

Au cours de ses réunions des 17 mars, 20 mai et 10 juin 2003, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Anna Karamanou (présidente), Marianne Eriksson et Jillian Evans (vice-présidentes), Fiorella Ghilardotti (rapporteur), Regina Bastos, Johanna L.A. Boogerd-Quaak, Ilda Figueiredo (suppléant Geneviève Fraisse), Lissy Gröner, Mary Honeyball, Astrid Lulling, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller et Miet Smet.

Le rapport a été déposé le 16 juin 2003.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Résolution du Parlement européen sur le *gender budgeting* – l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre (2002/2198(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le traité CE, et notamment son article 2, son article 3, paragraphe 2, son article 13 et son article 141, paragraphe 4,
- vu l'article 23, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>1</sup>,
- vu la Convention de l'ONU de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)<sup>2</sup>,
- vu la Déclaration et le programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993<sup>3</sup>,
- vu la Conférence internationale des Nations unies sur la population et le développement (Le Caire – 1994),
- vu le plan d'action du Commonwealth de 1995 sur le genre et le développement et son actualisation 2000-2005<sup>4</sup>,
- vu la Plateforme d'action adoptée lors de la quatrième conférence mondiale sur les femmes (Pékin – 15 septembre 1995)<sup>5</sup>,
- vu sa résolution du 18 mai 2000 sur le suivi du programme d'action de Pékin<sup>6</sup>,
- vu la communication du 7 juin 2000 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005)" (COM(2000) 335) et la résolution du Parlement européen du 3 juillet 2001 sur le programme de travail pour 2001<sup>7</sup>,
- vu sa résolution du 8 mars 2003 sur la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2001, ses paragraphes 1 et 5<sup>8</sup>, notamment,
- vu l'audition sur le *gender budgeting* qui a eu lieu, au Parlement européen, à Bruxelles, le 23 janvier 2003, à l'initiative de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances,

---

<sup>1</sup> JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

<sup>2</sup> <http://www.unifem.org>

<sup>3</sup> <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>

<sup>4</sup> <http://www.thecommonwealth.org/gender>

<sup>5</sup> <http://www.un.org/womenwatch>

<sup>6</sup> JO C 59 du 23.2.2001, p. 258.

<sup>7</sup> JO C 65 E du 14.3.2002, p. 22.

<sup>8</sup> P5\_TA\_PROV(2003)0150.

- vu l'article 163 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances (A5-0214/2003),
- A. considérant que l'égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental du droit communautaire, en vertu de l'article 2 du traité, qu'elle fait donc partie de l'acquis communautaire et que l'égalité entre les hommes et les femmes est consacrée à l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux,
- B. considérant que, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du traité, il y a lieu de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions de l'Union européenne et la Communauté cherche à éliminer les inégalités,
- C. considérant que, aux termes de la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, "L'égalité et pleine participation des femmes à la vie politique, civile, économique, sociale et culturelle, aux niveaux national, régional et international, et l'élimination totale de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe sont des objectifs prioritaires de la communauté internationale."(paragraphe 18),
- D. considérant que la Plateforme d'action de Pékin a fait de l'intégration des questions de genre une stratégie efficace de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et déclaré que les gouvernements et autres acteurs devaient promouvoir une politique active et visible d'intégration de la perspective de genre dans tous les politiques et programmes de manière telle que, avant que les décisions soient prises, une analyse de leurs effets pour l'homme, d'une part, et pour la femme, d'autre part, soit effectuée,
- E. considérant que, par intégration des questions de genre, on entend l'intégration de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans toutes les politiques et activités de la Communauté et qu'elle a, par voie de conséquence, été mise en œuvre dans l'action ultérieure de la Commission (stratégie européenne pour l'emploi, stratégie européenne pour l'insertion sociale, politique de recherche, fonds structurels européens, politique de coopération au développement et relations étrangères),
- F. considérant que, en 1996, la Commission a adopté une politique d'intégration de la dimension de genre et d'incorporation de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans toutes les actions et politiques de la Communauté,
- G. considérant que le *gender budgeting* (intégration de la dimension de genre dans le budget) peut être considéré comme l'application de l'intégration de la dimension de genre dans la procédure budgétaire et que en tant que tel, il met l'accent sur l'analyse de l'impact des politiques publiques sur les femmes et les hommes, intègre la perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des budgets publics et vise à restructurer les recettes et les dépenses afin de promouvoir l'égalité entre les sexes,
- H. considérant que la Commission a manifesté son engagement à cet égard en décidant de mettre sur pied un groupe de travail dans le cadre de son Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, chargé d'effectuer une étude dans les États membres de l'Union européenne et de promouvoir la mise en œuvre du *gender budgeting*

dans les budgets communautaire et nationaux,

- I. considérant que la Commission a manifesté son engagement à cet égard par la déclaration de M<sup>me</sup> Schreyer, membre de la Commission, lors de l'audition publique sur le *gender budgeting* devant la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances,
- J. considérant qu'un groupe de travail d'experts sur le *gender budgeting* a également été créé au Conseil de l'Europe et qu'il a élaboré un premier document de référence,
- K. considérant que, en collaboration avec l'OCDE, UNIFEM, le Commonwealth et le Conseil des ministres des pays nordiques, la présidence belge organisa en octobre 2001 un séminaire sur la question,
- L. considérant que des initiatives en matière de *gender budgeting* sont d'ores et déjà prises dans plusieurs pays membres de l'Union européenne, tant aux niveaux national et régional (Irlande, Angleterre, Écosse, Espagne) qu'au niveau local (certaines municipalités italiennes), et qu'elles sont une réalité déjà ancienne dans d'autres parties du monde (Australie, Canada, Afrique du Sud) et rappelant que, dans plusieurs pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, des initiatives en matière de *gender budgeting* sont expérimentées dans des politiques sectorielles spécifiques,

#### Définition, objectifs et portée du *gender budgeting*

- 1. fait sienne la définition de *gender budgeting* – mise en œuvre de l'intégration de la dimension de genre dans la procédure budgétaire – proposée par le réseau informel sur le *gender budgeting* organisé par le Conseil de l'Europe: cela comporte une évaluation des budgets fondée sur le genre en englobant la perspective de genre à tous les niveaux de la procédure budgétaire et en restructurant les recettes et les dépenses de manière à promouvoir l'égalité de genre;
- 2. souligne que le *gender budgeting* ne vise pas à établir des budgets distincts pour les femmes, mais entend plutôt intervenir sur les budgets publics parce que ceux-ci ne sont pas neutres en termes de genre, mais ont un impact différent sur les femmes et les hommes, tant au niveau des recettes que des dépenses; dans cette optique, le *gender budgeting* implique que, dans tous les programmes, actions et politiques budgétaires, recettes ou dépenses doivent être évaluées et restructurées de manière telle que les priorités et les besoins des femmes sont pris en compte sur la même base que pour les hommes, dans l'objectif final de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes;
- 3. fait observer que, lorsqu'elles définissent et mettent en œuvre les politiques budgétaires, les autorités publiques prennent des décisions politiques spécifiques qui concernent la société et l'économie; les budgets publics ne sont pas de simples instruments financiers et économiques, ce sont aussi le cadre de base au sein duquel le modèle de développement social et économique est modelé et les critères de redistribution du revenu fixés et où les objectifs politiques font l'objet de priorités;

4. rappelle que les stratégies d'intégration de la dimension de genre dans les budgets doivent être mises en œuvre dans un contexte macroéconomique plus vaste qui encourage le développement des ressources humaines et du capital humain; conformément aux principes et aux objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne, le développement social et la participation humaine doivent être encouragés en tant qu'investissements à long terme dans le cadre des politiques européennes de l'emploi et de croissance économique afin de créer une économie européenne compétitive fondée sur la connaissance;
5. souligne qu'une mise en œuvre réussie du *gender budgeting* nécessite un engagement politique en faveur de la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes; cela signifie que toutes les institutions qui définissent des politiques publiques doivent promouvoir la représentation politique et institutionnelle de la femme à tous les niveaux, encourager une présence renforcée de la femme dans tous les processus de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et développer la sensibilité et les préoccupations du public à l'égard de l'égalité des chances et du développement du capital humain;
6. souligne que la politique macroéconomique est de nature à contribuer à élargir ou à réduire les déficits de genre en termes de ressources et de pouvoir économiques, d'enseignement et de formation ainsi que de santé; en promouvant l'égalité de genre et en mettant en œuvre des politiques dans le cadre du *gender budgeting*, les budgets publics concrétisent aussi des objectifs politiques essentiels tels que:
  - égalité, politiques budgétaires équitables et équilibrées visant à la réduction des inégalités et à encourager l'égalité des chances, en fonction des rôles différents de la femme et de l'homme dans l'économie et dans la société;
  - efficacité, utilisation plus efficace des ressources, renforcement de la qualité et de l'efficacité des services publics, conformément aux besoins différents des citoyens et des citoyennes;
  - transparence, meilleure compréhension des recettes et dépenses publiques de la part des citoyens et, par voie de conséquence, plus grande transparence et responsabilité des gouvernements nationaux et locaux;

#### Instruments et méthodes de *gender budgeting*

7. répète son engagement en faveur d'une plus grande efficacité des dépenses publiques, tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui des États membres et d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur; souligne à nouveau la nécessité de promouvoir l'emploi, comme le Sommet de Lisbonne l'a indiqué, afin de renforcer la perspective de genre dans toutes les politiques, de promouvoir la participation de la femme dans le processus de prise de décision et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur; à cet égard, le *gender budgeting* peut être l'instrument pour mieux concrétiser ces objectifs tout en encourageant une distribution plus équitable des charges et des avantages financiers pour les citoyens;
8. précise que confectionner un budget public dans une perspective de genre signifie:
  - savoir comment des citoyens différents bénéficient des dépenses publiques et contribuent aux recettes publiques en mettant en lumière la différence entre hommes et femmes par l'utilisation de données qualitatives et quantitatives et de l'étalonnage des



- performances;
- évaluer les répercussions différentes sur l'homme et sur la femme des politiques budgétaires et de la redistribution des ressources en termes d'argent, de services, de temps et d'activités de soins sociaux et familiaux de reproduction sociale;
  - analyser l'impact de genre dans tous les secteurs d'intervention publique et injecter progressivement le *gender budgeting* dans toutes les politiques, éducation, bien-être et services sociaux, soins de santé, actions et mesures en faveur de l'emploi, transport, logement, par exemple;
  - mettre en œuvre une procédure budgétaire du bas vers le haut et encourager l'association et la participation de tous les citoyens – hommes et femmes – et acteurs concernés (associations et ONG), dans le but d'identifier les besoins spécifiques différents et les politiques et mesures appropriées pour y répondre;
  - s'assurer que la distribution des crédits correspond de manière appropriée et égale aux besoins et exigences différents de l'homme et de la femme;
  - s'assurer que les analyses et l'impact de genre sont pleinement pris en considération dans toutes les phases de la procédure budgétaire: projet, définition, mise en œuvre, contrôle et évaluation;
  - utiliser le budget public pour définir des priorités politiques significatives et identifier des instruments, mécanismes et actions spécifiques afin de réaliser l'égalité entre hommes et femmes au moyen des politiques publiques;
  - redéfinir les priorités et réaffecter les dépenses publiques et ne pas accroître nécessairement le montant total de tel budget public;
  - vérifier/justifier l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques par rapport à des priorités fixées et à des engagements pris, de manière générale, et, plus particulièrement, eu égard au respect de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la redistribution des ressources et des services publics;
9. souligne que les stratégies de *gender budgeting* requièrent une coordination interministérielle entre d'une part, les ministères du budget, de l'économie et des finances et d'autre part le ministère et/ou les départements et les organismes compétents en matière d'égalité des chances, avec la participation de tous les responsables et les fonctionnaires sectoriaux qui collaborent à l'établissement du budget public, pour faire en sorte que la perspective de genre soit intégrée dans la définition des recettes et des dépenses de toutes les politiques budgétaires
10. souligne que les stratégies de *gender budgeting* sont fondées sur des méthodologies complexes et diversifiées qui comprennent objectifs, instruments, actions et mesures spécifiques au genre et au contexte de mise en œuvre; cela signifie que la méthodologie de *gender budgeting* doit s'attaquer aux inégalités sociales et économiques entre hommes et femmes en fonction des réalités différentes aux niveaux local, régional, national et européen afin d'être adéquate et de parvenir à réaliser l'égalité de genre;
11. demande à la Commission et aux États membres d'élaborer et de développer les données spécifiques par genre pour l'ensemble des politiques;

## Objectifs du rapport sur le *gender budgeting*

12. invite les États membres à superviser et à analyser les répercussions des politiques de réformes macroéconomiques et économiques sur l'homme et sur la femme ainsi que la mise en œuvre de stratégies, de mécanismes et de mesures correctrices visant à parer aux déséquilibres de genre dans des domaines clés, dans le but de créer un cadre économique et social plus large où le *gender budgeting* puisse être mis en œuvre de manière positive;
13. demande à la Commission de promouvoir la création d'un réseau européen de sujets pratiquant le *gender budgeting* et d'experts/managers en la matière, en particulier de femmes, et de connecter ce réseau au réseau des commissions parlementaires chargées de l'égalité des chances; ce réseau peut contribuer à développer et à diffuser la connaissance de méthodes, de processus et de mécanismes du *gender budgeting*, à promouvoir l'échange de meilleures pratiques et d'expériences positives, à fournir aux gouvernements, parlements et autorités budgétaires un cadre d'action et de stratégies éprouvées, permettant d'intégrer l'objectif de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les programmes, politiques et actions budgétaires;
14. demande à la Commission, aux États membres, aux collectivités locales et régionales de mettre en œuvre le *gender budgeting*; rappelle la nécessité que la stratégie du *gender budgeting* devienne une "procédure parlementarisée" au sein du Parlement européen, des parlements nationaux, régionaux et locaux, plus particulièrement en ce qui concerne les pays en voie d'adhésion; à cette fin, souligne que les commissions parlementaires des droits de la femme doivent jouer un rôle déterminant;
15. invite la Commission à mettre en œuvre les conclusions et les principes de l'avis du groupe de travail du Comité consultatif de la Commission dans le budget de l'Union européenne;
16. demande à la Commission – dans le but de faire connaître les stratégies et méthodologies de *gender budgeting* dans toutes les institutions, aux niveaux européen, national, régional et local – d'élaborer et de diffuser sur une vaste échelle une brochure sur le *gender budgeting* qui expose les instruments et les méthodes afin d'aider tous les acteurs potentiellement concernés par les procédures et politiques budgétaires – institutions, gouvernements, autorités et administrations publiques, associations et ONG – au moyen d'un guide contenant des informations sur les objectifs, les stratégies, les mécanismes et les instruments du *gender budgeting*;
17. demande aux États membres d'utiliser et de promouvoir l'application des instruments et méthodes du *gender budgeting* (assortis de statistiques spécifiques ventilées par genre, indicateur et référence sur l'égalité entre les sexes) de façon à ce que les politiques budgétaires prévoyant recettes et dépenses soient structurées et mises en œuvre en vue de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes;
18. demande à la Commission de lancer, sur le thème du *gender budgeting*, une vaste campagne d'information de l'opinion publique, des gouvernements et des parlements nationaux et régionaux, en diffusant la brochure adéquate sur le *gender budgeting* et en faisant connaître les expériences en matière de développement et de mise en œuvre du *gender budgeting*, conformément aux résultats de l'enquête du groupe de travail sur le

*gender budgeting*, institué par la Commission;

19. demande à la Commission de présenter dans les deux ans une communication sur le *gender budgeting* et d'établir des indicateurs ou des repères, en tenant compte des résultats des travaux du groupe d'experts sur le *gender budgeting*, afin de faire savoir quelle est la perspective du processus et de modeler une stratégie d'action pour l'Union européenne et pour les États membres; demande aussi que, dans la mise en œuvre de la seconde partie du cinquième programme en faveur de l'égalité des chances, une politique de *gender budgeting* soit incluse dans les objectifs, instruments et mécanismes de la stratégie-cadre pour l'égalité, après l'examen à mi-parcours attendu pour décembre 2003;
20. demande au Parlement européen, notamment à la commission chargée des questions budgétaires, de mettre en œuvre le *gender budgeting* dans le cadre de la procédure de confection du budget de l'Union européenne afin de susciter une politique budgétaire réceptive à la dimension de genre dans l'Union européenne; charge sa commission compétente de promouvoir et de surveiller la mise en œuvre du *gender budgeting* dans le budget de l'Union européenne sous les aspects de la définition, de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de toutes les politiques budgétaires de l'Union européenne;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution à la Commission et aux États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### *INTRODUCTION*

Le concept et la méthode de *gender budgeting* (intégration de la dimension de genre dans le budget) se sont répandus et imposés grâce à la Plateforme d'action de Pékin élaborée à l'occasion de la Quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes qui eut lieu dans cette ville en 1995. En effet, cette plateforme fait expressément référence aux "*gender sensitive budgets*", affirme la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de *gender mainstreaming* dans toutes les politiques afin de réaliser l'objectif d'égalité entre hommes et femmes et indique quelques objectifs stratégiques pour les gouvernements. Citons:

- restructurer et redéfinir les dépenses publiques en vue de favoriser les occasions qui s'offrent aux femmes sur le plan économique ainsi que leur accès aux ressources productives tout en reconnaissant leurs besoins fondamentaux dans les domaines social, de la formation et de la santé,
- promouvoir aux divers niveaux des procédures budgétaires plus transparentes et plus appropriées qui intègrent la perspective de genre dans la programmation et dans les politiques budgétaires ainsi que le financement de programmes en faveur de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Au niveau international, divers accords sur l'égalité de genre ont été signés. Citons:

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW – 1979)
- Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme (1993)
- Conférence internationale des Nations unies sur la population et le développement (Le Caire – 1994)
- Plan d'action pour le développement dans une perspective de genre (Commonwealth – 1995)
- Plateforme d'action de Pékin (1995).

L'Australie et l'Afrique du Sud ont été en pointe dans l'introduction du *gender budget auditing* et des *gender budgets*, celle-là dès 1984 et celle-ci depuis 1994. À compter de là, les initiatives de *gender budgeting* se sont répandues un peu partout, tant au niveau de gouvernements centraux qu'à celui d'administrations locales, que ce soit dans des régions du monde économiquement développées (Canada, Royaume-Uni, France, Suède, Italie et Suisse, notamment) ou dans de nombreux pays en voie de développement.

Au sein de la direction générale "Droits de l'homme" du Conseil de l'Europe, le Comité pour l'égalité entre hommes et femmes a établi un groupe de travail d'experts sur le *gender*

*budgeting*, qui a promu une enquête et élaboré une étude préliminaire<sup>1</sup>.

L'Union européenne s'est fixé pour objectif de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (article 2 du traité) et a placé au nombre des objectifs de ses actions l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 3, paragraphe 2, du traité). La Commission applique – au moyen de la stratégie communautaire en faveur de l'égalité entre hommes et femmes et du programme-cadre y afférent, notamment – une stratégie de *gender mainstreaming*, qui a donné des résultats positifs dans plusieurs politiques sectorielles, de la stratégie européenne pour l'emploi à la stratégie en faveur de l'insertion sociale en passant par l'utilisation des fonds structurels, ainsi que dans le cadre des relations étrangères dans le domaine de la coopération au développement.

À la Commission, la question des *gender sensitive budgets* fut évoquée pour la première fois à l'occasion d'un séminaire sur le *gender mainstreaming* dans le cadre des orientations macroéconomiques, en octobre 2001. La présidence belge a organisé, plus particulièrement, une conférence sur le *gender responsive budgeting: a global vision to strengthen economic and financial governance*, en collaboration avec l'OCDE, l'UNIFEM et le Conseil des ministres des pays nordiques, laquelle conférence a ouvert le débat au niveau de l'Union européenne sur le thème des budgets publics et de la perspective de genre. En ce qui concerne plus particulièrement le *gender budgeting*, la Commission a mis sur pied un groupe de travail composé d'experts nationaux en matière de *gender budgeting* au sein du comité consultatif sur l'égalité des chances, ce dans le but d'élaborer un document qui rassemble les expériences les plus significatives sur le sujet, fournisse des indications méthodologiques et identifie les canaux institutionnels nécessaires pour l'application au niveau communautaire et au sein des États membres. Ce groupe de travail d'experts nationaux en matière de *gender budgeting* devrait élaborer sous peu un document d'analyse et d'orientation.

### **DÉFINITION ET OBJECTIFS**

Aux termes d'une définition d'usage courant, notamment au sein d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et le Commonwealth, le *gender budgeting* est l'application du principe de *gender mainstreaming*<sup>2</sup> dans la procédure budgétaire et consiste dans l'adoption d'une évaluation d'impact sur le genre des politiques budgétaires, en intégrant la perspective de genre à tous les niveaux de la procédure budgétaire et en restructurant recettes et dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

La nécessité d'analyser et de confectionner les budgets publics dans une perspective de genre – dans le but ultime de réaliser concrètement l'égalité entre hommes et femmes – procède du fait que le budget n'est pas un instrument neutre mais reflète le partage de pouvoir existant dans la société. Lors de la définition des politiques de recettes et de dépenses, les autorités budgétaires publiques procèdent, à tous les niveaux, à des choix politiques; le budget n'est pas un simple instrument économique mais plutôt un instrument clé au moyen duquel l'autorité politique définit le modèle de développement social et économique ainsi que les critères de redistribution à l'intérieur de la société, décide des priorités d'intervention par rapport aux

<sup>1</sup> Document de K. Bellamy, *Gender Budgeting. A Background Paper for the Council of Europe's Informal Network of Experts on Gender Budgeting*, novembre 2002, Conseil de l'Europe.

<sup>2</sup> Le *gender mainstreaming* consiste à réorganiser, à développer, à mettre en œuvre et à évaluer les processus politiques (et les processus de définition des politiques) afin que tous les acteurs parties prenantes aux processus de décision intègrent la perspective de l'égalité de genre dans toutes les phases et à tous les niveaux des politiques publiques.

politiques et aux besoins des citoyens, répercutant sur ceux-ci un impact et des effets différents selon qu'il s'agit d'hommes ou qu'il s'agit de femmes.

La responsabilité des autorités publiques – et, au sein de celles-ci, des autorités budgétaires – consiste précisément dans la détermination des orientations générales et dans des choix précis en termes de politiques publiques et pas seulement dans la gestion de celles-ci. Avec leurs choix, les organismes publics sont responsables de l'épanouissement du bien-être de leur communauté et de leurs citoyens, qui, en qualité d'hommes et en qualité de femmes, ont des besoins particuliers par rapport à leur rôle dans la vie politique, économique, sociale, collective et familiale.

La manière dont les budgets publics sont, normalement, confectionnés ignore la diversité - en fonction du rôle, de la responsabilité et des capacités - existant entre hommes et femmes et, dans la plupart des cas, les indicateurs et données utilisés n'établissent pas de distinction par sexe; se présentant comme un outil économique neutre, le budget public reflète et reproduit ainsi en fait les inégalités sociales et économiques déjà présentes dans telle collectivité. Analyser les politiques budgétaires en fonction de l'impact différent produit sur les genres sert à démystifier la prétendue neutralité des budgets publics et, avant tout, à faire en sorte que ceux-ci répondent à des exigences de justice, de rentabilité et d'efficacité – les dépenses publiques sont efficaces, et pas seulement équitables, quand elles sont en mesure de favoriser le développement et d'exploiter toutes les potentialités de toutes les composantes de la société.

Il s'agit donc d'adopter une philosophie économique et sociale en vertu de laquelle – surtout à l'intérieur d'une économie de marché ouverte et mondialisée – développement économique et développement social sont indissociables et se nourrissent mutuellement. Une économie ne peut être compétitive, dynamique et saine dans la durée si, en amont des processus productifs, commerciaux et financiers, il n'y a pas de société stable, cohérente et équitable, où les droits, les ressources et les capacités humaines sont développés de manière appropriée. Le renforcement, la modernisation, la réorganisation des interventions publiques (et, partant, des politiques budgétaires) en faveur du développement social sont, en réalité, un investissement immatériel – investissement de capacités, *d'empowerment*, de création de ressources et de chances – absolument indispensable pour des économies qui veulent être dynamiques et compétitives puisque fondées sur la connaissance (conformément à l'objectif que le Conseil européen s'est fixé à Lisbonne).

Le *gender mainstreaming* et le *gender budgeting* sont des stratégies dont l'objectif est d'introduire équité, efficacité et transparence dans les politiques publiques. Pour honorer le principe d'équité, gouvernements et administrations publiques doivent s'occuper des questions liées au genre et réduire les inégalités entre hommes et femmes en tenant compte du fait que ceux-là et celles-ci remplissent des rôles différents dans la société et dans l'économie et que, par conséquent, les effets des politiques économiques ont une incidence différente sur les uns et sur les autres. Pour honorer concrètement le principe d'efficacité par rapport au fonctionnement de l'économie et de la société, les autorités budgétaires doivent aussi tenir compte, dans la définition de l'ensemble des recettes et des dépenses, de l'économie non rémunérée (travail domestique et soins) et, par voie de conséquence, de l'impact des politiques publiques et budgétaires sur les fonctions et responsabilités différentes de la femme et de l'homme, sans parler des contraintes de temps. Rendre les citoyens conscients des résultats produits grâce à la mise en œuvre des politiques budgétaires (quel effet ont les politiques

budgétaires? quelle catégorie est avantagée? quelles sont les solutions de remplacement pour l'attribution de telles ressources? comment se justifient les coûts de certains choix?), cela signifie aussi honorer un principe de transparence et donner un contenu substantiel à la méthode démocratique à chaque niveau de gouvernement (central ou local).

Pour concrétiser le *gender budgeting*, il est nécessaire de réaliser en même temps un travail plus large de *gender mainstreaming*, fondé sur des actions diverses et complémentaires:

- promouvoir à tous les niveaux la volonté politique de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes,
- accroître la présence des femmes dans les instances de décision à tous les niveaux, dans le secteur public et dans le secteur privé,
- intégrer la perspective de genre dans la définition des politiques, des programmes et des actions publiques des gouvernements et des autorités locales aux stades de la programmation, du développement, de l'application, du contrôle et de l'évaluation,
- élaborer des données et des statistiques dissociées par genre de manière à pouvoir définir des indicateurs opérationnels grâce auxquels mesurer l'impact et l'efficacité des politiques publiques et des politiques budgétaires.

En ce qui concerne l'Union européenne, une stratégie de *gender budgeting* n'existe pas encore. Quand bien même le Cinquième Programme-cadre en faveur de l'égalité des chances entre hommes et femmes consacrerait une partie importante de la stratégie d'égalité de genre à l'objectif de la parité dans la vie économique et sociale, dans la partie relative aux mécanismes et aux instruments de mise en œuvre, il n'est pas fait spécifiquement mention de l'instrument de la confection des budgets publics – européen, nationaux et locaux – dans une perspective de genre. À cet égard, il y a lieu de rappeler que le budget de l'Union européenne se caractérise, au rebours des budgets nationaux et locaux des États membres, uniquement par des politiques de dépenses vu que les recettes sont données et non modifiables, sauf accords interinstitutionnels. Dans ce cas, une stratégie de *gender budgeting* se concentrerait uniquement sur les dépenses, c'est-à-dire sur la distribution des ressources en fonction des politiques budgétaires sectorielles.

En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que, quand bien même absence de politique authentique de *gender budgeting* il y aurait, l'Union européenne applique dans certains secteurs d'intervention de ses politiques une approche de *gender mainstreaming* par rapport aux programmes et aux financements destinés aux États membres et au territoire. Les exemples les plus intéressants et les plus significatifs de l'intégration horizontale de la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes dans l'utilisation des ressources mises à la disposition de l'Union européenne se trouvent à l'intérieur des programmes et des crédits des Fonds structurels<sup>1</sup>, dans la stratégie européenne pour l'emploi (notamment grâce au quatrième pilier, aux orientations annuelles et aux PAN) et, pour citer aussi le secteur des actions extérieures, dans le programme MEDA au sein du partenariat euro-méditerranéen. Pour ce qui concerne en particulier le budget de l'Union européenne, l'intégration de la perspective de genre s'est effectuée jusqu'à présent par le truchement de l'intervention sur des lignes budgétaires spécifiques et par l'intégration des objectifs de parité entre hommes et

---

<sup>1</sup> Rappelons que le Parlement européen a adopté, au cours de sa séance du 13 mars 2003, le rapport Avilés Perea sur l'égalité des chances entre hommes et femmes dans l'utilisation des Fonds structurels.

femmes dans les divers commentaires sur les postes budgétaires.

Pour ce qui concerne les objectifs spécifiques de ce rapport sur le *gender budgeting* – confection des budgets publics dans une perspective de genre –, le rapporteur tient pour fondamental que ce rapport de la commission de l'égalité des chances et des droits de la femme (après adoption en assemblée plénière) ait pour objectifs:

- de créer et de faire apparaître une volonté politique dans les réalités politiques et institutionnelles publiques mises en œuvre dans la définition des budgets publics à chaque niveau, territorial, européen, national, régional et local,
- de sensibiliser l'opinion publique et les acteurs politiques et économiques aux niveaux européen, national et local à la question de l'égalité entre genres et à l'objectif de l'intégration de l'égalité des chances dans tous les choix et dans toutes les politiques publiques,
- de diffuser la connaissance de la stratégie et de la méthode de *gender budgeting* au niveau des institutions de l'Union européenne et des États membres, à tous les niveaux d'administration, national, régional et local,
- de demander que la Commission<sup>1</sup> établisse et diffuse largement une *brochure* informative sur le *gender budgeting* qui serve de guide et fournisse des instruments d'action à tous les acteurs engagés dans la définition des politiques budgétaires dans l'Union européenne et dans les États membres,
- de demander à la Commission et aux États membres – tant au niveau gouvernemental national qu'au niveau des administrations régionales et locales – d'intégrer la stratégie de *gender budgeting* dans les diverses politiques publiques et budgétaires,
- de demander à la Commission de prévoir, à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du Cinquième Programme-cadre en faveur de l'égalité des chances, prévue pour le mois de décembre 2003, d'introduire spécifiquement, dans la deuxième partie de la mise en œuvre de la stratégie-cadre en faveur de la parité, la politique de *gender budgeting*, tant dans les objectifs que dans les instruments et mécanismes,
- de demander à la Commission d'élaborer dans les deux ans une communication sur le *gender budgeting* qui tienne compte des résultats obtenus par le groupe de travail des experts et fournisse une évaluation du phénomène dans les diverses réalités de l'Union européenne et des États membres ainsi qu'une stratégie d'action pour l'avenir,
- de demander à la Commission et aux États membres de s'employer à mettre sur pied un réseau de diffusion et de reproduction des meilleures pratiques dans le domaine du *gender budgeting* de manière à recueillir et à diffuser les expériences existantes dans ce domaine, en accordant une attention particulière à l'échelon local,
- de demander au Parlement européen d'agir avec cohérence dans la confection du budget de l'Union européenne pour que la politique budgétaire de la Communauté soit *gender responsive* et de confier à la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances du Parlement européen la tâche de surveiller la mise en œuvre du *gender budgeting* dans le budget de l'Union européenne, tant au stade de la programmation qu'au stade de

---

<sup>1</sup> Dans le droit fil des déclarations de M<sup>me</sup> Schreyer, membre de la Commission chargé du budget, lors de l'audition sur le *gender budgeting* organisée au Parlement européen par la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances le 23 janvier 2003.



l'application,

- de fournir aux acteurs et aux décideurs impliqués dans les politiques budgétaires à tous les niveaux des instruments, des indications et des suggestions précis sur la méthode et les actions à adopter pour définir, mettre en œuvre et évaluer les politiques de *gender budgeting*, en accordant une attention particulière à la spécificité et à la diversité des différentes réalités territoriales, sociales et économiques dans lesquelles les citoyens et les citoyennes de l'Union européenne vivent,
- d'indiquer un cadre d'action en vue de la mise en œuvre du *gender budgeting* qui prévoient la participation démocratique par le bas ainsi que l'association des sujets organisés, des ONG et des associations de femmes actives sur le territoire.

## **MÉTHODE ET INSTRUMENTS**

Toute méthode d'évaluation des politiques publiques doit intégrer une perspective qui tienne systématiquement compte des inégalités sociales et économiques entre hommes et femmes ainsi que des inégalités de pouvoir dans la gestion et dans la distribution des ressources publiques. La question des inégalités de genre doit être opportunément envisagée dans le cadre de la question générale des conditions de vie de la population et dans une conception/définition du système économique *lato sensu*. Une approche axée sur la qualité de vie permet de situer la question de l'évaluation des budgets publics dans un contexte plus ample et plus général, dans lequel l'expérience et l'apport des femmes sont essentiels.

C'est pourquoi, dans l'analyse de l'impact des politiques économiques et budgétaires sur les genres – sur la vie des hommes et sur la vie des femmes –, il est utile de prendre en considération le contexte économique non pas simplement en termes monétaires mais aussi en termes de qualité de vie<sup>1</sup>. Le rôle et la contribution du travail de reproduction sociale non rémunéré (travail domestique et soins) doivent être intégrés à ceux du travail rémunéré dans l'analyse économique des choix et des décisions politiques, dans le cadre global des responsabilités publiques à assumer par les gouvernements et par les administrations locales.

En particulier, lorsque l'on effectue un travail de *gender budgeting* – quand on veut confectionner un budget public en intégrant la perspective de genre –, il est indispensable d'agir sur certains points fondamentaux. Il faut donc :

- savoir qui bénéficie des dépenses et qui contribue aux recettes,
- comprendre la manière dont recettes et dépenses se répartissent par rapport aux hommes et aux femmes,
- évaluer quel impact différent sur l'homme et sur la femme produisent les politiques budgétaires et la distribution des ressources en termes économiques et de temps et par rapport au travail non rémunéré,
- s'assurer que l'attribution des ressources correspond de manière appropriée/adaptée aux besoins différents des hommes et des femmes,
- vérifier que la différence de genre est prise dûment en compte dans les diverses étapes –

---

<sup>1</sup> On fait référence à une approche d'évaluation sociale et économique qui tienne compte du développement humain et social, comme dans le cas de l'indicateur composite IDH, ou indicateur du développement humain, utilisé par les Nations unies et par l'OCDE/OSCE pour classer les États sur une échelle de développement.

- programmation, définition et application – du budget,
- définir priorités et actions spécifiques afin de réduire les inégalités entre hommes et femmes grâce au budget.

En substance, faire du *gender budgeting*, cela signifie être en mesure de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des dépenses budgétaires par rapport aux objectifs prévus et, notamment, de la distribution des ressources et des services destinés aux hommes et aux femmes. Il est indispensable de s'assurer que les besoins des femmes sont pris en compte et satisfaits par les interventions de dépenses publiques, que les services offerts sont appropriés et que les asymétries de genre sont abordées de manière positive.

Tout cela devrait démontrer sans aucune ambiguïté que le *gender budgeting* et le *gender auditing* ne doivent pas consister dans l'établissement d'un budget séparé pour définir les interventions et les actions en faveur d'un genre. On ne demande pas d'établir des budgets séparés pour hommes et pour femmes.

L'objectif du *gender budgeting* de réduire les inégalités sociales et économiques entre hommes et femmes se réalise et se concrétise au moyen d'une méthode diversifiée et complexe, qui doit prévoir des méthodes, des actions et des mesures précises. Cette méthode incite à l'évaluation des aspects de genre (et de l'impact de genre) par rapport à toute politique publique et, notamment, à toute politique budgétaire; elle requiert la surveillance constante des effets des politiques publiques selon une perspective de genre; elle implique l'association et la participation actives des femmes dans l'identification de leurs besoins et dans la définition de mesures spécifiques; elle détermine une utilisation plus efficace, plus efficiente et plus transparente des ressources publiques; elle fait obligation de définir des priorités claires (choix politiques et responsabilité publique des autorités politiques) plutôt que d'accroître les dépenses dans les divers postes budgétaires; elle met en exergue la nécessité de restructurer et de redéfinir les dépenses publiques plutôt que de modifier le montant budgétaire global. En outre, la mise en œuvre du *gender budgeting* implique la participation et l'association des femmes, des organisations de femmes et d'ONG, selon une approche *bottom-up* (ascendante).

Pour ce qui est de la question de la méthode et des instruments à utiliser, il convient de préciser que diverses études et pratiques de *gender budgeting* suggèrent que l'on analyse les dépenses budgétaires publiques en les divisant d'abord d'après certaines catégories de base:

- dépenses non directement liées au genre,
- dépenses qui sont diversifiées et s'adressent aux hommes ou aux femmes,
- dépenses spécifiquement inhérentes à des programmes et à des mesures en faveur de l'égalité des chances.

Il est clair que la plus grande partie des dépenses budgétaires appartient à la dernière catégorie et que l'action d'analyse budgétaire dans une perspective de genre doit être axée sur ces dépenses-là.

Il convient de dire ici qu'il est nécessaire d'adopter des instruments précis afin de mettre en œuvre le *gender budgeting*. Sur la base d'études récentes et de pratiques enracinées dans la réalité de pays qui travaillent déjà dans ce sens, il peut être utile d'indiquer une série de

mesures grâce auxquelles on peut agir:

- l'évaluation dissociée par genre des priorités budgétaires et des services publics fournis (de cette façon, on s'assure que la dépense répond aux besoins principaux des citoyens, en recourant à la collecte de données et à des analyses d'opinion des citoyens au moyen de techniques d'enquête qui tiennent compte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, dans le secteur des transports comme dans le secteur de l'enseignement, par exemple);
- l'analyse dissociée par sexe de la répartition des bénéfices de la dépense (afin de déterminer qui, fondamentalement, bénéficie de la dépense publique et afin de s'assurer que la dépense publique est équitable et transparente, en calculant, par exemple, le coût unitaire de la fourniture d'un service et en vérifiant l'utilisation en fonction des genres);
- l'évaluation, sur la base du sexe, des dépenses affectées aux diverses politiques sectorielles à l'intérieur du budget (sont analysés des secteurs tels que transports, enseignement, santé, interventions sociales et en faveur de l'emploi, en vérifiant l'impact sur les hommes et sur les femmes, et on ouvre un processus d'évaluation qui doit associer les divers ministères, départements, organismes de dépenses ainsi que les institutions de recherche, les ONG et les collectivités territoriales organisées);
- 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 (cela, en fait, peut même consister en un document général et global qui se campe en solution de rechange possible au budget officiel et fournisse une évaluation globale du point de vue des femmes qui s'étende sur un laps de temps significatif, de trois à cinq ans);
- l'intégration de la perspective de genre dans la définition des politiques économiques et en faveur de l'emploi de moyenne et longue durée (avec une approche de *policy mix*) (les politiques budgétaires s'insèrent dans le cadre plus large des politiques économiques, tant et si bien qu'il est indispensable d'effectuer une analyse dissociée par sexe des variables macroéconomiques telles que croissance, taux d'activité, taux de chômage, niveau d'investissement public, inflation, déficit budgétaire, tout en tenant compte de l'économie rémunérée et de l'économie non rémunérée);
- l'analyse de l'impact des interventions de dépense publique sur l'utilisation du temps (on veut prendre en compte les implications des politiques budgétaires sur le travail non rémunéré – reproductif du modèle social – , domestique, soins à la famille et à la communauté, par exemple, tant et si bien qu'il est nécessaire de recourir à des "budgets du temps" qui permettent d'évaluer les conditions de vie véritables des citoyens et des familles en vue de définir les réponses appropriées en termes de ressources et de services à rendre disponibles au moyen des politiques budgétaires).

## **CONCLUSIONS**

Ces motivations sont le nœud conceptuel et méthodologique. Elles indiquent les objectifs fondamentaux du rapport d'initiative sur le *gender budgeting* que le rapporteur présente à la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances.

L'objectif final du présent document est d'aiguillonner la discussion sur le *gender budgeting* afin de recueillir avis et suggestions utiles pour élaborer le rapport définitif et son exposé des motifs.