



## **Le gender budgeting en marche !**

**(2007)**

## Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Le gender budgeting, c'est quoi ?.....	3
	<b>a. Définitions et concepts</b> .....	3
	<b>b. Pourquoi le budget est-il important ?</b> .....	5
	<b>c. Les objectifs du gender budgeting</b> .....	6
	<b>d. Les outils du gender budgeting</b> .....	6
	<b>e. Les limites du gender budgeting</b> .....	12
	<b>f. Et en Belgique ?</b> .....	13
III.	Conclusion.....	14
IV.	Bibliographie.....	14

Marie Van den broeck

Secrétariat général FPS

**02/ 515 04 06**

[marie.vandenbroeck@mutsoc.be](mailto:marie.vandenbroeck@mutsoc.be)

## I. Introduction

Partout dans le monde, le pouvoir politique et le pouvoir économique sont majoritairement détenus par les hommes, comme en témoigne la faible représentation des femmes dans les organes de direction des entreprises, dans les hémicycles et les gouvernements. Bien souvent, les politiques publiques sont élaborées par des hommes et pour les hommes eux-mêmes : la place des femmes dans la société et leur situation socio-économique, globalement moins avantageuses que celles des hommes, sont des éléments trop peu souvent pris en compte dans les débats et les expertises. Il en résulte fréquemment des mesures renforçant les inégalités entre les sexes, contraires à l'émancipation des femmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Le « gender budgeting » ou l'« analyse budgétaire en terme de genre et d'égalité hommes-femmes », a pour but d'élargir cette vision unisexe dans la gouvernance d'un pays, d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources et de mieux répondre aux besoins de toutes et tous. Dans cette analyse, nous allons examiner plus attentivement ce concept relativement récent qui, dernièrement, a fait son apparition en Belgique, au sein du gouvernement fédéral.

## II. Le gender budgeting, c'est quoi ?

### a. Définitions et concepts

Pour comprendre la notion de gender budgeting, il est essentiel de définir auparavant le concept plus général du « gender mainstreaming » dans lequel il s'inscrit. Commençons d'abord par expliquer la signification du mot anglais « **gender** » ou « genre », une traduction littérale assez peu satisfaisante. « *Beaucoup préfèrent d'ailleurs parler des « rapports sociaux de sexe »*, rappelle Françoise Claude, du service étude des FPS. *L'idée qu'il y a là-dessous, c'est que, même quand il n'y a aucune raison physiologique ou anatomique pour cela, la société attribue aux hommes et aux femmes des rôles différents. Constamment en rapport entre eux et peu égalitaires, ces rôles sont socialement construits et non pas déterminés par la nature*».

Les rapports sociaux de sexes sont qualifiés d'inégalitaires parce qu'ils impliquent des responsabilités familiales et professionnelles propres à chacun, entraînant une division

déséquilibrée du travail. Les hommes sont, en effet, largement surreprésentés sur le marché du travail et donc plus nombreux à avoir un travail rémunéré et à temps plein, contrairement aux femmes, omniprésentes dans la sphère domestique où le travail n'est nullement rétribué (et moins valorisé socialement). Cette division inégalitaire du travail a des répercussions importantes sur le statut socio-économique des uns et des autres, souvent au détriment des femmes : salaires moins élevés, droits sociaux au rabais (indemnités de chômage, d'incapacité de travail, de pension...), faible représentation dans les hautes sphères du pouvoir...

Sur base du constat de ces inégalités de genre, le **gender mainstreaming** (en français, l'« approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes ») consiste à examiner l'impact des politiques publiques et de l'action politique sur les hommes et les femmes, de manière distincte et dans une perspective de traitement plus égalitaire entre les sexes. Appliquer le gender mainstreaming, implique donc de reconsidérer chaque politique publique en prenant en compte le fait que les hommes et les femmes ne sont pas encore sur un même pied d'égalité dans notre société.

Enfin, le **gender budgeting** est un aspect particulier du gender mainstreaming (en français, l'« analyse budgétaire en terme de genre et d'égalité hommes-femmes »). Concrètement, il s'agit d'appliquer le gender mainstreaming dans l'élaboration des budgets publics, en réalisant une analyse spécifique pour chacun des sexes sur la manière dont les autorités publiques perçoivent les ressources (taxes et impôts) et les redistribuent parmi ses concitoyens.

Le gender budgeting a permis de mettre en lumière le fait que certaines politiques renforcent, souvent de manière inconsciente et aussi indirectement, les inégalités entre les hommes et les femmes. L'intention de ces politiques n'est donc pas de discriminer volontairement les femmes par rapport aux hommes : c'est, en réalité, le résultat des inégalités socio-économiques que nous venons de citer plus haut.

Le processus visant à mettre en place un budget qui soit sensible aux inégalités de genre et dans une perspective égalitaire, implique l'utilisation d'outils analytiques, de cadres méthodologiques et de stratégie d'exécution à l'usage du gouvernement (Hewitt G., 2001).

## **b. Pourquoi le budget est-il important ?**

Comme l'explique Noeleen Heyzer de l'Unifem<sup>1</sup>, « *L'élaboration des budgets publics est très importante parce qu'elle détermine la manière dont les gouvernements mobilisent et allouent les ressources. Les budgets sont utilisés pour mettre en place des politiques, établir des priorités et fournir les moyens nécessaires pour rencontrer les besoins sociaux et économiques des citoyens.* »

En théorie, un Etat démocratique a pour mission de remplir trois fonctions essentielles, au moyen d'un budget public qu'il doit administrer :

- La première consiste en l'allocation de ressources. L'Etat fournit un certain nombre de biens et de services publics à ses concitoyens, dans des domaines aussi variés que la santé, l'administration, la culture, la défense, la mobilité, l'éducation et la famille, l'économie, l'aide au développement... L'objectif est d'en assurer l'accès pour tous, en particulier ceux n'ayant pas les moyens de se procurer ces biens et services sur le marché privé.
- La deuxième fonction vise à redistribuer les revenus et les richesses produites par l'activité économique, de manière plus égalitaire, entre tous les individus composant la société. Cette fonction de redistribution s'opère grâce au système de prélèvement fiscal basé sur la progressivité de l'impôt ainsi qu'au moyen de transferts directs (allocations familiales, pensions...) et indirects (le système de déductions fiscales...).
- La troisième fonction de l'Etat est un rôle de stabilisateur ou de régulateur de l'activité économique du pays : contrôle de l'inflation et de la dette publique, lutte contre le chômage, contrôle des taux de change, des taux d'intérêts...

Chacune de ces fonctions peut avoir différentes implications sur les ressources et le bien-être des femmes et des hommes (Budlender D., Sharp R., Allen K., 1998)

---

<sup>1</sup> Fond de développement des Nations Unies pour la femme

### **c. Les objectifs du gender budgeting**

D'apparence neutre (tel qu'il est généralement formulé, il n'y a pas de mention particulière concernant les femmes ou les hommes dans le budget), le budget public est plutôt « aveugle » au genre et aux inégalités entre les sexes, comme le souligne de manière pertinente, Diane Elson (Elson D., 2001) : « *En fermant les yeux sur les inégalités de genre, on nie systématiquement toute implication différenciée des mesures élaborées* ».

Les féministes et théoricien(ne)s du gender budgeting défendent la nécessité de prendre en compte dans l'élaboration des budgets et des politiques publiques :

- la contribution des femmes au bien-être de la société et à l'activité économique (soins aux personnes dépendantes, éducation des enfants, conjointes-aidantes...), tout ce travail informel et non rémunéré des femmes, vital à notre système économique, et pourtant complètement sous-estimé
- la distribution des ressources dans les ménages, souvent inégalitaire

En plus de l'objectif d'égalité de traitement entre hommes et femmes, le gender budgeting est un outil de gestion visant à rendre le prélèvement et la distribution des ressources plus efficaces et plus transparents. Le concept suppose, en effet, d'étudier les besoins spécifiques de groupes d'individus (exemple : les femmes, les personnes précarisées...) et d'analyser l'impact des mesures choisies sur le groupe, de mesurer le bénéfice qu'il en tirera. Le gender budgeting permet aussi plus de transparence dans le processus budgétaire concernant les critères de décisions, les acteurs qui seront impliqués (le secteur privé, le secteur public et associatif, la société civile), la définition des priorités. Par ailleurs, il s'agit d'un processus participatif (« budget participatif ») qui rend les citoyens acteurs du développement, en faisant participer et coopérer les organisations de la société civile, les ONG, les représentants des différentes communautés avec le pouvoir politique.

### **d. Les outils du gender budgeting**

Les multiples travaux de recherche ont permis de développer des schémas conceptuels permettant une analyse des budgets publics, sensible au genre (Cornet A., Cecchini I., Holvoet N., 2002-2003), tels que le « Logical Framework » et le « Functional performance Framework » (Elson D., 2002), la « Check list » de Debbie Budlender<sup>2</sup>, les outils d'évaluation

---

<sup>2</sup> A global assessment of gender responsive budget initiative, 2001,  
[http://www.worldbank.org/wbi/public\\_finance/documents/gender/budleder.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/public_finance/documents/gender/budleder.pdf)

de l'impact du genre de l'Union européenne<sup>3</sup> et du Commonwealth<sup>4</sup> et enfin, les instruments spécifiques de l'Unifem.

L'Unifem propose sept outils pour mener une analyse complète en terme de gender budgeting (Budlender D., Sharp R., Allen K., 1998), (Hewitt G., 2002), (Cornet A., Cecchini I., Holvoet N., 2002-2003). Voici en quoi ils consistent :

▪ **Outil n°1 : l'analyse globale et qualitative d'une politique selon le sexe**

Elle consiste, pour toute mesure envisagée, à répondre à la question suivante : ***Cette politique que l'on souhaite mettre en place, ainsi que les dépenses et les ressources qui lui sont liées, vont-elles réduire ou bien renforcer les inégalités entre les hommes et les femmes ?***

Répondre à cette question implique trois choses :

- Identifier les thèmes qui contiennent, de manière implicite ou explicite, une question de genre.

Exemple : un échevin des sports projette de développer les infrastructures sportives dans sa commune

- Identifier la manière dont les ressources seront allouées dans le cadre de la politique.

Exemple : identifier la part du budget total qui sera attribuée à la construction du terrain de foot (bénéficiant essentiellement au garçon), à la rénovation de la salle de danse (bénéficiant essentiellement aux filles) et de la piscine communale (activité plutôt mixte)

- Evaluer si la politique perpétuera ou modifiera les inégalités de genre

<sup>3</sup> *Gender impact assessment studies – synthesis Report*, 2001. [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/science-society/docs/women\\_gender\\_impact\\_fp5\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/science-society/docs/women_gender_impact_fp5_en.pdf)

<sup>4</sup> *Using gender sensitive indicators. A reference manual for government and other stakeholder*, 1999. <http://www.thecommonwealth.org/>

Ce type d'analyse ne nécessite pas de disposer de données quantitatives spécifiques mais plutôt d'une bonne connaissance de la problématique sur base des documents présentant les politiques.

- **Outil n°2 : l'analyse de l'impact différencié selon le sexe des dépenses publiques**

Elle vise à estimer la répartition du budget parmi les hommes et les femmes en mesurant le coût unitaire d'un service public fourni et en multipliant ce coût par le nombre d'unité consommé par chacun des groupes.

Ceci requiert qu'un grand nombre de données soit disponible pour calculer le coût net et unitaire du bien ou du service public, évaluer la consommation des ménages et des différents membres qui le compose. Il faut donc des données ventilées selon le sexe or elles ne sont pas toujours disponibles. Des sondages sur les ménages doivent, pour cela, être effectués.

Exemple : répartition sexuée des ressources distribuées dans le cadre de prêts accordés pour soutenir l'entrepreneuriat

- **Outil n°3 : l'analyse selon le sexe de l'impact des recettes**

Il s'agit de calculer la manière dont sont réparties les charges de la taxation entre les ménages et au sein des ménages. Les impôts directs (sur les revenus) sont souvent source d'inégalités entre les sexes, certaines pénalités étant liées au statut marital. Les taxes à la consommation (TVA) et autres cotisations donnant l'accès aux services et biens publics, les taxes de corporation, les taxes à l'import et à l'export peuvent aussi désavantager plus fortement un des deux sexes...

Cette analyse requiert des informations sur les revenus et les dépenses au sein des ménages.

Exemple : analyse des discriminations directes et indirectes dans l'application de l'impôt des personnes physiques et du précompte professionnel

- **Outil n°4 : l'analyse différenciée selon le sexe de l'évaluation des bénéficiaires des services publics**

Cela nécessite de sonder la perception des citoyens sur la capacité des politiques à combler leurs besoins, au moyen de sondages d'opinion, d'enquêtes sur les comportements ou habitudes des gens, de groupes de discussion ou des interviews. Cette analyse permet d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. Dans cette optique, d'autres initiatives telles que le « budget participatif » ont aussi vu le jour.

Les analyses qualitatives et quantitatives doivent porter tant sur l'aspect des dépenses budgétaires que sur les ressources : on demande aux citoyens s'ils sont prêts à payer plus de taxes pour augmenter et développer des biens et services publics.

- **Outil n°5 : l'analyse différenciée selon le sexe de l'impact du budget public sur le choix des ménages en matière de gestion du temps**

L'analyse consiste à étudier l'impact des systèmes de taxation et des dépenses publiques sur le choix de vie des ménages. En matière de dépense, cette méthode permet d'examiner à quel point les budgets publics reposent sur le travail non rémunéré des individus ( les soins aux personnes âgées, aux malades, aux jeunes enfants, cuisiner, nettoyer...) On peut, par exemple, évaluer les effets d'une politique de développement des infrastructures d'accueil des personnes âgées et dépendantes, sur le temps de travail des hommes et des femmes, au sein d'un ménage. En matière de taxation on évaluera, par exemple, l'impact du système de déductibilité fiscale des frais de garde d'enfants sur le taux d'activité des parents.

Pour réaliser cette analyse, un sondage sur l'emploi du temps au sein des ménages est donc nécessaire. A partir des enquêtes déjà réalisées, on constate que les femmes passent beaucoup plus de temps que les hommes à s'occuper de tous les travaux domestiques et de soins, non rémunérés. Ne pas prendre en compte cet élément renforce la pauvreté des personnes concernées, en l'occurrence les femmes, du fait que ces travaux non rémunérés occupent leur temps et empêchent d'avoir un travail rémunéré.

▪ **Outil n°6 : l'analyse selon le sexe des politiques économiques à moyen terme**

L'analyse consiste à incorporer la dimension du genre dans les modèles économiques sur lesquels reposent les politiques économiques à moyen terme, dans le but d'affecter les budgets futurs. La méthode consiste à :

- désagréger les variables selon le sexe
- incorporer le travail non rémunéré dans la comptabilisation des revenus nationaux et des revenus des ménages (la manière d'y parvenir fait encore l'objet de recherches !)
- modifier les hypothèses sous-jacentes aux modèles économiques concernant les fondements sociaux et institutionnels et aussi sur la manière dont l'économie fonctionne

Cet outil analytique est utilisé pour évaluer l'impact des politiques économiques sur les femmes, ciblant particulièrement la politique fiscale, monétaire et économique favorisant la globalisation et de la réduction de la pauvreté.

Exemple : analyse comparative selon les sexes d'une politique globale de prépension

Il permet donc d'établir les objectifs d'un gouvernement et de décrire l'environnement économique dans lequel ces objectifs s'inscrivent.

Cette analyse requiert cependant des capacités de modélisation de haut niveau et l'accès à des données économiques détaillées.

▪ **Outil n°7 : l'analyse de contenu selon le sexe des notes de politiques budgétaires générales**

Il s'agit d'établir un rapport pour chaque ministère sur un audit des politiques mises en place. Ce document met en concordance la comptabilité avec les objectifs d'égalité hommes/femmes. Tous les outils expliqués ci-dessus sont utilisés dans son élaboration.

Par ailleurs, les sept outils analytiques de l'Unifem, permettant l'élaboration d'un budget sensible aux inégalités de genre, requièrent l'usage d'indicateurs statistiques afin de décortiquer les dépenses et les recettes. Voici quelques-uns des indicateurs qui ont été créés :

**1) les indicateurs généraux permettant de contrôler la sensibilité globale du budget au genre :**

- la part des dépenses attribuées à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes par rapport aux dépenses totales
- la part des dépenses allouée aux services publics qui servent le plus les femmes (structures d'accueil pour les personnes dépendantes, dépistage du cancer du sein...) par rapport aux dépenses totales
- la part des dépenses liées aux transferts de revenu qui concernent en majorité les femmes (allocations familiales...) par rapport aux dépenses totales

La pertinence de ces indicateurs est cependant limitée : ils ne permettent de savoir si les dépenses bénéficient réellement aux femmes.

**2) les indicateurs concernant la production et l'activité économique et politique des travailleur(euse)s :**

- la part des subsides attribués à des projets d'entrepreneuriat menés par des hommes ou des femmes
- la part des ressources attribuées à la formation professionnelle des fonctionnaires, en fonction de leur sexe
- la part de représentativité des femmes et des hommes dans les organes décisionnels relatifs à l'attribution des budgets et ressources

**3) les indicateurs spécifiques au secteur public concernant l'emploi, l'achat de biens et de services publics émanant du secteur privé :**

- la part des effectifs masculins et féminins chez les fonctionnaires, en fonction du niveau de hiérarchie
- la part des dépenses (en revenus, en formations professionnelles...) effectuées pour les travailleurs masculins et féminins

- la part des contrats (en valeur numérique et monétaire) du secteur public envers des entreprises du secteur privé selon qu'elles sont dirigées par des hommes ou par des femmes

### **e. Les limites du gender budgeting**

Jusqu'à présent, une soixantaine d'initiatives a été réalisée, essentiellement dans des pays en voie de développement, la première ayant toutefois vu le jour en Australie, en 1983 (Sharp R., 2007). Ces expériences ont cependant montré l'écart entre les progrès théoriques (procédés analytiques, indicateurs, cadre méthodologique, arguments en terme de management des ressources, d'efficacité et de transparence...) et l'application de la théorie :

- Une première difficulté rencontrée dans la pratique, est la récolte de données ventilées selon le sexe. Celles-ci n'existent pas toujours et empêchent, par conséquent, de mesurer les indicateurs statistiques cités plus haut. Il est donc important d'améliorer l'enregistrement des données nécessaires à la réalisation d'un budget sensible au genre. En attendant, on retiendra le principe de rationalité limitée : prendre la moins mauvaise décision, compte tenu de l'information disponible (Cornet et al., 2003).
- Cornet et al. (2003) rappellent également que « *l'urgence construite ou réelle des processus de décisions laisse souvent peu de place aux études et à la consultation* ».
- Il existe des groupes de lobby dont les intérêts sont contraires à ceux des femmes et qui sont plus puissants qu'elles (Sharp R., 2007). Aussi, les rapports de pouvoir entre acteurs impliqués dans les processus de décision (ONG, gouvernements...), les divergences d'intérêt rendent complexe le processus et débouchent sur des solutions pas toujours rationnelles (Cornet et al., 2003).
- Manque de volonté des autorités publiques et de l'administration par peur des changements suscités et par crainte de frais supplémentaires que l'analyse du gender budgeting peut induire.
- ...

## **f. Et en Belgique ?**

La très récente loi du 12 janvier 2007<sup>5</sup> visant « au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes, réunie à Pékin en septembre 2005 » a intégré la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales :

- le gouvernement doit, en début de législature (à travers la déclaration gouvernementale), présenter les objectifs stratégiques qu'il entend réaliser
- chaque ministre intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures, budgets, actions relevant de ses compétences.
- chaque ministre veille à collecter des statistiques ventilées selon le sexe, en rapport avec leur domaine d'action, pour établir des indicateurs de genre
- le gouvernement doit transmettre au parlement un rapport intermédiaire et de fin de législature sur la politique menée
- un groupe interdépartemental de coordination est mis sur pied
- l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est chargé d'accompagner et d'encourager le processus d'intégration

Des initiatives plus concrètes d'application du gender mainstreaming et de gender budgeting existent déjà (Cornet A., Cecchini I., Holvoet N., 2002-2003) :

- le Service Public Fédéral des Finances a réalisé une analyse d'un projet de réforme fiscale de l'impôt des personnes physiques
- un comité d'experts du SFP Finances a rédigé un rapport sur les discriminations directes et indirectes dans l'application de l'impôt des personnes physiques du précompte professionnel
- une analyse de la politique belge en matière de coopération au développement vise à confronter le discours politique concernant l'intégration de la dimension du genre avec la pratique

---

<sup>5</sup> MB 13/02/2007

### III. Conclusion

Le gender budgeting est un concept qui commence à avoir une certaine expérience pratique. Cela signifie qu'il a dépassé son seul aspect théorique. Sa mise en œuvre suppose certaines remises en question ou des adaptations de la littérature, intégrant les difficultés sur le terrain et proposant des solutions concrètes. L'analyse du gender budgeting requiert, par ailleurs, une réelle volonté de la part de la classe politique et des administrations publiques car elle suggère de bouleverser un certain nombre de pratiques habituelles. Les résistances seront désormais confrontées au cadre légal imposé par la loi du 12 janvier 2007. Si le gender budgeting demande d'aménager un temps d'analyse et de réflexion en amont et en aval de tout projet, l'efficacité et la transparence qui en résulteront en valent la peine.

### IV. Bibliographie

Budlender D., Sharp R., Allen K., 1998, *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat, Australian Agency for International Development, London.

Claude F., 2005, *Introduction au concept du genre*, Secrétariat général des Femmes prévoyantes socialistes.

Cornet A., Cecchini I., Holvoet N., 2002-2003, *Rapport de synthèse sur le projet « gender budgeting »*, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction de l'Égalité des Chances, Ecoles d'Administration des affaires de l'Université de Liège et de l'Université d'Anvers.

Cornet A., Cecchini I., Holvoet N., 2003, *Gender budgeting. Réduire les inégalités et améliorer ses performances : un défi pour les services publics*, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Bruxelles.

Elson D., 1998, *Gender and economic development: Final report*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Rotterdam.

Elson D., 1999. *Commonwealth Gender Responsive Budget Initiative: Background Papers*, Commonwealth Secretariat, London.

Elson D., 2002, *Gender responsive budget initiatives: Some key dimensions and practical examples* in *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, UNIFEM, United Nations, New York.

Hewitt G., 2002, *Gender responsive budget initiatives: tools and methodology* in *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, UNIFEM, United Nations, New York.

Sharp R., 2007, *Financing for gender equality and the empowerment of women*, Commission on the Status of women, 51th session, Unifem, New-York.

#### Sites Internet

A global assessment of gender responsive budget initiative, 2001,

[http://www.worldbank.org/wbi/public\\_finance/documents/gender/budleder.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/public_finance/documents/gender/budleder.pdf)

*Gender impact assessment studies – synthesis Report*, 2001. [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/science-society/docs/women\\_gender\\_impact\\_fp5\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/science-society/docs/women_gender_impact_fp5_en.pdf)

Using gender sensitive indicators. A reference manual for government and other stakeholder, 1999.

<http://www.thecommonwealth.org/>