

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Muriel Thalmann et consorts – Pour une analyse de l'impact des politiques publiques permettant d'atténuer les inégalités économiques et sociales entre les femmes et les hommes

Rappel

La Constitution vaudoise interdit les discriminations en raison du sexe (art. 10, al. 3 et 4) : "La femme et l'homme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. La femme et l'homme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale."

Malgré tous les progrès réalisés, force est de constater qu'il subsiste encore des inégalités économiques et sociales entre les femmes et les hommes.

Ainsi, à travers son budget qui est l'expression des options politiques, l'administration publique a souvent un impact méconnu sur la situation des hommes et des femmes. Le Conseil d'État ne peut se contenter de ce constat. Il est nécessaire de comprendre les impacts de ces décisions budgétaires sur les inégalités entre femmes et hommes (permettent-elles de les renforcer ou de les atténuer) afin de les réduire.

Pour ce faire, une approche a été développée : l'analyse budgétaire en termes de genre et d'égalité hommes-femmes (gender budgeting). Cet outil de gestion doit permettre d'atteindre non seulement l'objectif constitutionnel d'égalité entre femmes et hommes, mais aussi d'assurer une gestion efficace qui respecte l'objectif de satisfaction du citoyen ; elle s'inscrit par ailleurs dans une démarche de "bonne gouvernance".

L'analyse budgétaire en termes de genre et d'égalité hommes-femmes renseigne sur :

- la façon dont ont été prises en compte les réalités socio-économiques des femmes et des hommes, leurs similarités, mais aussi leurs différences dans l'attribution des ressources et des moyens financiers ;*
- les priorités établies par les décideurs politiques et leur impact sur les inégalités femmes-hommes ;*
- l'impact des sommes investies dans des politiques publiques sur la situation socio-économique des femmes et des hommes (réduction ou renforcement des inégalités entre les sexes).*

Ainsi en France, le gender budgeting permet d'estimer, ministère par ministère, les ressources affectées en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. En Belgique, cette méthode a permis de mettre en lumière les discriminations directes et indirectes dans la mise en application de l'impôt des personnes physiques. Cette étude a aussi permis de pointer les mesures qui sont plus favorables aux hommes qu'aux femmes et inversement, et surtout celles qui sont susceptibles de renforcer ou au contraire, d'atténuer les inégalités entre les sexes.

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'État :

- d'étudier cette méthode et de voir dans quelle mesure il serait possible de la mettre en œuvre et d'en publier les résultats, par exemple dans une annexe au budget.*

Nous demandons le renvoi direct du postulat à une commission du Grand Conseil.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(Signé) Muriel Thalmann et 30 cosignataires

Source : Réduire les inégalités et améliorer ses performances : Un défi pour les services publics. Analyse budgétaire en termes de genre et d'égalité hommes-femmes. Gender budgeting. Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Bruxelles.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

1 PRÉAMBULE

Le 28 février 2017, la députée Muriel Thalmann a déposé un postulat "Pour une analyse de l'impact des politiques publiques permettant d'atténuer les inégalités économiques et sociales entre les femmes et les hommes" (17_POS_239). Ce postulat s'intéresse au "gender budgeting", autrement dit à l'analyse budgétaire en termes de genre. Il a été renvoyé en commission lors de la séance du Grand Conseil du 7 mars 2017. La commission s'est réunie le 30 juin 2017 et a recommandé à l'unanimité au Grand Conseil de prendre en considération le postulat. La réponse a été confiée au Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) avec le soutien du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE).

2 DÉFINITION

L'analyse budgétaire en termes de genre - "gender budgeting" - consiste à vérifier si les inégalités entre les femmes et les hommes se trouvent renforcées ou au contraire atténuées par l'utilisation qu'un organe public fait de son budget.

Elle est définie de manière plus large par le Conseil de l'Europe comme suit : "l'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 hommes." [1]

Dans la pratique, le "gender budgeting" prend des formes très variées. Il peut être déployé à différents moments :

- En amont du processus budgétaire (évaluation *ex ante*) : la démarche permet d'évaluer l'impact des dépenses sur le niveau d'égalité entre les femmes et les hommes de manière globale, par secteurs ou politiques publiques (identification des bénéficiaires, impact d'une politique publique, etc.).
- Pendant l'exercice budgétaire : l'analyse est effectuée à l'aide d'indicateurs de suivi pour évaluer l'évolution de la mise en œuvre des mesures adoptées. La démarche peut exiger qu'une partie ou une part du budget soit consacrée à l'égalité.
- À la fin du projet (évaluation *ex post*) : au moment de l'évaluation des résultats, il peut s'agir d'une analyse en termes d'égalité par rapport à l'étape *ex ante* (progression, régression par rapport aux objectifs fixés) à travers les dépenses ou les recettes. La démarche peut être conduite par un organe externe.

Cette analyse peut être mise en œuvre aux trois étapes à la fois ou de manière ciblée, à une ou deux étapes.

En résumé, le "gender budgeting" est un moyen pour les gouvernements d'évaluer l'incidence des dépenses publiques sur les inégalités sociales et économiques entre les femmes et les hommes. Cette démarche démontre par exemple que la diminution des ressources allouées à l'accueil de jour des enfants impacte plus fortement les femmes et peut les éloigner du marché de l'emploi.

En 2015, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a émis une recommandation sur l'égalité femmes-hommes dans la vie publique. Cette recommandation identifie le "gender budgeting" comme un outil pour intégrer le genre dans les politiques et les cycles budgétaires. L'OCDE a également publié un rapport synthétique sur l'utilisation de cette démarche qui informe que près de nonante pays ont expérimenté l'une ou l'autre forme de "gender budgeting" ces dix dernières années. Selon l'OCDE, l'analyse budgétaire en termes de genre implique la coordination de différents départements du gouvernement et l'existence d'indicateurs statistiques ventilés par sexe afin de pouvoir identifier les inégalités entre les femmes et les hommes. Cette synthèse établit qu'il n'y a pas de modèle standard du "gender budgeting". La nature et la qualité des approches utilisées sont très variables. Par exemple, en Espagne, pour chaque politique publique et à chaque aspect du budget est annexée une mention décrivant les impacts de l'allocation budgétaire sur l'égalité femmes-hommes.

Le Conseil d'État a inscrit la cohésion sociale comme un enjeu central du Programme de législature 2017-2022 où il affirme "les valeurs démocratiques et en particulier le principe d'égalité femmes-hommes, en adaptant les discours, les pratiques et les règles" dans plusieurs domaines. Le "gender budgeting" est un outil favorisant cet objectif. Constatant qu'il existe différentes expériences d'analyse du processus budgétaire en termes de genre en Suisse, qui interviennent à différents niveaux de compétence (Confédération, cantons, communes), il convient de les présenter.

[1] Conseil de l'Europe, 2009.

3 EXPÉRIENCES DU "GENDER BUDGETING" EN SUISSE

3.1 Étude pionnière : Confédération – canton – commune

En 1996, le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS [1] a publié une étude "Économiser au détriment des femmes ?" qui analyse les dépenses publiques en fonction des trois interrogations suivantes :

- Qui sont les bénéficiaires des dépenses publiques ?
- Quels sont les impacts directs et indirects des dépenses publiques sur l'emploi féminin et masculin ?
- Quels sont les impacts sur le travail non-rémunéré des femmes et des hommes ?

Pour cette première analyse d'incidence de budget avec une focale genre en Suisse, le bureau BASS a comparé les dépenses publiques à chacun des trois niveaux de compétence (Confédération, Canton de Berne et Ville de Bienne) sur une période de dix ans. L'étude a montré que les mesures d'austérité prises par l'État pénalisaient effectivement les femmes d'une part, et a permis de dégager quelques conseils afin d'introduire le "gender budgeting" en Suisse d'autre part. Au niveau politique, le bureau BASS a conseillé d'aborder le thème de l'inégalité entre les femmes et les hommes dans les débats sur les budgets, d'améliorer les documents fournis aux député-e-s et d'améliorer la situation des femmes dans l'administration publique. Il a recommandé de ventiler les données des comptes publics selon le critère du sexe et de créer des statistiques différenciées des bénéficiaires d'une politique publique en fonction du sexe.

[1] Bureau fuer Arbeits und Sozialpolitische Studien (BASS).

3.2 Confédération

3.2.1 Analyse sexo-spécifique à l'Office fédéral des sports

En 2002, une analyse du budget sensible au genre a été menée sur le programme de subventions Jeunesse et Sport (J+S) par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG sur mandat de l'Office fédéral des sports. Cette analyse d'incidence de budget a permis d'identifier les destinataires d'un subside de 52 millions de francs versés en 2000 pour les activités sportives et la formation du personnel d'entraînement. Il en est ressorti que les activités sportives majoritairement fréquentées par les filles sont moins bien subventionnées que les activités fréquentées par les garçons. En termes absolus, les sports pratiqués par les filles ont bénéficié de 18 millions de francs de subsides et ceux pratiqués par les garçons de 30 millions de francs.

3.2.2 La Direction du développement et de la coopération

Partant du constat que la pauvreté touche majoritairement des femmes, la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires extérieures (DFAE) a effectué en 2004 une étude de faisabilité du "gender budgeting". La DDC a choisi de conduire une analyse d'impact des différents programmes et projets sur l'égalité femmes-hommes, en se focalisant sur les processus de planification et de décision. Les résultats de ce projet ont été présentés en 2006. La DDC a ensuite décidé d'étudier de manière systématique comment les questions liées au genre pouvaient être intégrées dans les différents projets. Cette démarche a débouché sur la création de trois check-lists permettant des analyses facilitées :

- la *Gender Equality Issues Checklist* (GEI) permet d'identifier les enjeux spécifiques liés à la promotion de l'égalité dans un projet particulier et répond aux objectifs de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ;
- la *Gender Equality Mainstreaming Checklist* (GEM) permet d'étudier la place des questions liées à l'égalité femmes-hommes dans les différents programmes/projets ;
- la *Gender Budgeting Checklist* (GRB) permet finalement de mettre en lumière la part de fonds accordée aux questions d'égalité.

Cette démarche est toujours en cours au sein de la DDC. L'ensemble de ses divisions a adopté les outils proposés en raison de leur souplesse et simplicité. Ces outils sont en effet adaptables aux différents contextes et d'une utilisation facile. Lors de sa séance du 21 février 2018, le Conseil fédéral a accepté les recommandations formulées par les États membres de l'ONU dans le cadre du troisième Examen périodique universel (EPU) sur la situation des droits humains en Suisse. Ainsi, la perspective de genre dans le processus budgétaire au DFAE a été reconfirmée.

3.2.3 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG

En mars 2015, le BFEG a publié un guide d'analyse de l'impact du processus législatif sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce guide permet d'exposer concrètement les étapes nécessaires (au nombre de cinq) pour examiner les conséquences d'un projet législatif sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Son but est d'apporter les éléments qui permettent d'avoir la certitude qu'à travers un projet de loi les inégalités ne seront pas renforcées.

3.3 Cantons et communes

3.3.1 Canton de Bâle-Ville

L'étude BASS ayant suscité beaucoup d'intérêt dans le canton de Bâle-Ville, plusieurs député-e-s ont déposé une demande de crédit de 50'000 francs pour adapter cette étude au canton, laquelle a été acceptée en 2000. Le Bureau cantonal bâlois de l'égalité a été chargé de mener l'analyse cantonale, en vue de répondre à la question "qui a accès à quel type de service public et combien cela coûte-t-il ?".

L'analyse s'est appuyée sur les données de l'administration cantonale de l'année 2000 organisées selon les dix fonctions que remplit l'État (administration, sécurité publique, éducation, culture et loisirs, santé, social, transports, environnement et gestion de l'espace, économie, finances et taxes). Cette étude, parue en 2003, a pu bénéficier de données plus nombreuses et de meilleure qualité que l'étude BASS. Elle a proposé des améliorations méthodologiques et le développement d'outils permettant d'informer les responsables politiques sur l'utilisation des services publics par les femmes et les hommes.

En 2009, le Bureau cantonal bâlois de l'égalité a également mis sur pied des indicateurs financiers et d'égalité pour le secteur de la formation. Ces indicateurs ont notamment permis de souligner que l'offre d'accueil extra-scolaire est largement inférieure à la demande. Ils ont également permis de mettre en évidence que l'État octroie chaque année 9'000 francs par tête de plus pour la formation des garçons que pour celle des filles.

Enfin, en 2012, le Bureau cantonal bâlois de l'égalité a reconduit la première étude sur l'impact du processus budgétaire sur l'égalité entre les femmes et les hommes, en comparant les données de 2000 à 2007. Depuis, il n'a plus utilisé le "gender budgeting" par manque de moyens et face à la grande complexité de cette démarche.

3.3.2 Ville et Canton de Zurich

L'étude BASS a également éveillé l'intérêt de la Ville et du Canton de Zurich. En 2000, une motion demandant d'examiner périodiquement l'impact des dépenses publiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes a été déposée au Parlement cantonal. Cette motion a été acceptée mais l'État de Zurich a proposé d'attendre les résultats des analyses bâloise et de la Ville de Zurich avant d'entrer en matière.

En juin 2001, une motion ayant le même but a été acceptée par le Conseil communal de la Ville de Zurich. La municipalité de Zurich a testé un projet entre 2004 et 2005 afin d'étudier la faisabilité, l'intérêt politique d'une analyse de budget différenciée selon les sexes et d'évaluer les coûts d'une telle démarche. Cet essai a donné lieu à un rapport qui présente notamment les écarts salariaux entre les employé-e-s de la Ville et la distribution des femmes et des hommes parmi les bénéficiaires des différentes subventions et services communaux. Le rapport contient également une liste de recommandations, comme la récolte de données ventilées par sexes.

En parallèle à ces études et à la suite de l'adoption d'un nouveau programme cantonal de stabilisation budgétaire en 2003, le Bureau cantonal de l'égalité zurichois a commissionné la Haute École de travail social pour analyser sept mesures et leurs impacts sur le niveau d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette étude a montré que trois mesures augmentaient fortement les inégalités entre les femmes et les hommes.

3.3.3 Ville de Genève

À l'issue d'une année de promotion et sensibilisation autour de la thématique "Genre et Sport" en 2014, des magistrat-e-s de trois départements de la Ville de Genève (des finances et du logement, de la culture et du sport, et de la cohésion sociale et de la solidarité) ont exprimé leur volonté de collaborer sur cette thématique et de poursuivre les réflexions. Un groupe de travail a mandaté une équipe de recherche en géographie du genre pour étudier les facteurs influençant les pratiques sportives des femmes en ville de Genève. Cette étude a été réalisée de janvier 2016 à janvier 2017, sur la base de plusieurs méthodes d'enquête (analyse d'indicateurs statistiques, enquête en ligne, entretiens). Elle a permis de montrer que 70% des subventions allouées aux activités sportives vont aux associations sportives utilisées par des hommes [1]. L'étude montre également différents types de contraintes structurelles influençant les pratiques sportives des femmes, comme l'incompatibilité des horaires d'ouverture des structures sportives avec leurs obligations extra-professionnelles. Les recommandations de l'enquête ont permis à la Ville de Genève de développer un plan d'action en plusieurs temps.

Parmi les activités déjà mises en place dans le court terme, la Ville a organisé :

- Un forum sur la mixité (plus large spectre que l'égalité femmes-hommes) dans les maisons de quartiers.
- La mise en valeur des sports pour les filles et les femmes lors du Festival Plaine de jeunes (avril-mai 2018).
- La création d'outils permettant de récolter des données ventilées par sexe dans le Service des sports pour mettre en place des analyses sexuées.

La Ville de Genève mène depuis le début de l'année 2018 des réflexions sur la mise en place d'une démarche de budgétisation sensible au genre à l'échelle de l'administration municipale.

[1] Enquête sur les pratiques sportives des femmes à Genève, 2017.

3.3.4 Ville de Lausanne

En mars 2017, un postulat a également été déposé auprès du Conseil communal de la Ville de Lausanne demandant à la Municipalité d'étudier l'analyse budgétaire en termes de genre et de voir dans quelle mesure il serait possible de la mettre en œuvre afin d'en publier les résultats. Ce postulat a été renvoyé à la Municipalité. La réponse est en cours.

4 MISE EN OEUVRE DU "GENDER BUDGETING" DANS LE CANTON DE VAUD

Les budgets sont la traduction monétaire des politiques publiques. C'est pourquoi le Conseil d'État partage la préoccupation de la postulante d'examiner les dépenses publiques du canton afin d'évaluer les répercussions des décisions budgétaires sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Toutefois, les expériences menées en Suisse et à l'étranger font apparaître l'existence d'un large éventail d'options de mise en œuvre de l'analyse budgétaire en termes de genre. Le Conseil d'État constate par ailleurs qu'il n'existe pas d'outil clé en main qui s'adapte à toutes les situations. Les expériences montrent que chaque cas requiert le développement d'une méthode adaptée qui peut s'avérer complexe, lourd et coûteux. La mise en place d'une analyse budgétaire en termes de genre nécessite des préalables, tels que l'existence de données statistiques sexuées, une implication active des services concernés, des personnes sensibilisées en amont aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'un engagement fort des services et du gouvernement.

Dans la majorité des cas observés, ces expériences n'ont pas été maintenues dans le temps. À ce jour, seule la DDC affiche une continuité dans l'analyse du processus budgétaire dans une perspective de genre. Les méthodes adoptées par cette entité - trois check-lists différentes - facilitent fortement la mise en œuvre de cette démarche, car elles n'impliquent pas des ressources trop importantes et sont fondées sur une implication de toutes les divisions.

À la lumière de ce constat et pour garantir la pérennité du modèle que choisira le Canton, le Conseil d'État propose une approche par étapes.

Ainsi, le Conseil d'État propose d'analyser la faisabilité de la mise en œuvre du "gender budgeting" au niveau cantonal en développant une méthodologie propre et simple au travers de la mise en place d'outils spécifiques. Le Conseil d'État souhaite conduire une démarche empirique durant une phase test de deux ans sur un dossier de type :

- projet de loi ou
- dépense de service ou
- subvention.

Le mandat relatif à la phase test sera confié à un organe expert externe à l'Administration cantonale vaudoise. Cette phase test permettra d'évaluer quelle méthodologie pourrait être développée, pérennisée et généralisée au niveau du canton. Une évaluation sera établie à l'issue de la phase test. Elle sera présentée au Grand Conseil et permettra de montrer s'il existe un outil approprié, proportionnel et adapté au canton. Le cas échéant, le Conseil d'État présentera des propositions de mise en œuvre et les coûts y relatifs. [1]

[1] En 2000, le budget pour l'étude de faisabilité dans le canton de Bâle-Ville était de 50'000 francs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 juin 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean