

Un cadre politique international et national

Au niveau international, cette thématique égalité femmes-hommes est inscrite dans l'objectif 5¹ pour l'égalité femmes-hommes des Objectifs de Développement Durable définis par les Nations-Unies pour 2030.

Des engagements découlent aussi de l'Union européenne avec le Pacte européen 2011-2020 pour l'égalité entre les femmes et les hommes² du Conseil de l'Union européenne et la stratégie européenne pour l'emploi et la croissance, dite stratégie Europe 2020.

En France, la prise de conscience de la nécessité de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes [égalité FH] progresse dans la société, jusqu'au sommet de l'Etat qui la considère comme un chantier majeur puisqu'elle a été déclarée Grande cause du quinquennat actuel.

C'est dans ce contexte que l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014³ dite loi Vallaud-Belkacem sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a renforcé le cadre juridique. Elle prévoit une approche transversale de l'égalité dans toutes les politiques publiques en fixant un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes dans leur conception et leur mise en œuvre.

Concrètement, l'Etat, les collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics doivent mettre en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon « une approche intégrée » associant la prise en compte transversale des enjeux de l'égalité dans toutes les politiques publiques et des mesures spécifiques.

L'enjeu repose sur l'intégration de la notion de genre aux politiques publiques (approche intégrée ou « gender mainstreaming »), développée pour la première fois en 1997 par les Nations-Unies, et défendue par la suite aussi bien par la Banque mondiale du Développement que par le FMI ou, à l'échelle de l'Union européenne, par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe.

L'approche intégrée consiste en « la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision afin d'atteindre l'égalité réelle de traitement dans tous les domaines de la vie (logement, éducation, services publics...) et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques.⁴... »

Cela implique la prise en compte des besoins, des intérêts, des compétences et des aptitudes à tous les stades d'évolution des politiques et de leur mise en œuvre.

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/gender-equality/>

² https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/119631.pdf

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>

⁴ Conseil de l'Europe, *Gender mainstreaming : cadre contextuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques »*. Strasbourg, EG-S-MS (1998) 2ème rév., 2004.

Quant au Gender budgeting, le Conseil de l'Europe le définit comme étant : « *une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Cela implique une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire, ainsi qu'une restructuration des revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Le gender budgeting est donc une analyse sous l'angle du genre de toutes les formes de dépenses et de recettes publiques et l'inventaire de leurs conséquences directes et indirectes sur la situation respective des femmes et des hommes.

D'après le premier rapport de l'OCDE sur le gender budgeting publié en juin 2016, la budgétisation sensible au genre existait alors dans 12 pays de l'OCDE. En 2018, 17 pays de l'OCDE ont déjà mis en place la réflexion sur ce sujet.

À la suite des décisions du CIEFH (comité interministérielle égalité entre les femmes et les hommes) du 8 mars 2018, une expérimentation d'un budget intégrant l'égalité – BIE - (ou budget sensible au genre - BSG) est pilotée par la direction du budget (DB) et le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE).

Cette démarche répond à la volonté de privilégier une approche intégrée et vise à rendre concret et mesurable les efforts menés par les politiques publiques au profit de l'égalité femme-homme.

Le Budget intégrant l'égalité (BIE) : de quoi parle-t-on ?

Le BIE s'apparente à une étude d'impact du budget sur l'égalité. Il conduit à se demander si la collecte (impôts, taxes, redevance...) et la distribution des crédits publics (intervention, investissement, fonctionnement...) renforcent, ou diminuent, les inégalités entre les sexes. Au regard des résultats, il s'agira de proposer des ajustements et des modifications budgétaires pour garantir l'égalité réelle.

Le BIE ne consiste donc pas en des budgets qui seraient séparés pour les femmes et les hommes, mais **consiste à se demander si les politiques budgétaires renforcent ou diminuent les inégalités entre les femmes et les hommes.**

Par une mesure de l'impact des recettes et des dépenses, le BIE contribue à l'évaluation des actions publiques conduites et des budgets correspondants :

- le BIE est un facteur de performance et de transparence de l'action publique. Il permet à l'État de concrétiser et de mesurer ses engagements nationaux et internationaux en matière d'égalité femmes-hommes. Il permet une meilleure transparence dans la gestion des fonds publics et apporte de nombreuses informations sur l'évolution des rapports sociaux de sexe.
- le BIE contribue à la bonne gouvernance car il passe par l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique.

« La budgétisation intégrant l'égalité est une démarche juste et plus efficace, puisqu'elle éclaire les décisions sur les obstacles à la pleine réalisation des politiques publiques conduites,

*et puisqu'elle permet d'éviter que les effets des dépenses visant à corriger les inégalités femmes-hommes ne soient annulées par d'autres dépenses qui les renforceraient ».*⁵

Ce terme de budget intégrant l'égalité ou de budget sensible au genre implique l'application systématique d'outils et de procédures d'analyse, en tant qu'étape ordinaire du processus budgétaire. Le but est de mettre en évidence les problèmes d'égalité des sexes mais aussi d'éclairer les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face, de hiérarchiser ces mesures en fonction des priorités et de prévoir les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Il s'agit de faire des financements publics un levier de promotion des droits des femmes de l'égalité femmes/hommes.

Il est important de noter qu'il n'existe, à ce jour en France, aucune obligation concrète selon laquelle les mesures adoptées dans le cadre des dépenses publiques ou dans celui de la fiscalité devraient être subordonnées à des objectifs d'égalité des sexes.

Le cadre national⁶

Compte tenu de la structuration du budget du programme 137, qui concerne l'égalité pour un montant en 2020 de 29,9 M€, la traduction concrète et budgétaire de l'égalité femme homme comme Grande cause du quinquennat donne lieu à une déclinaison dans certains programmes.

Un groupe de travail piloté conjointement par le ministère chargé des comptes publics et le secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, a réuni les ministères expérimentateurs suivant ;

- le ministère de l'Agriculture (P. 143) ;
- le ministère de la Culture (P. 131 et P. 224) ;
- le ministère de la Cohésion des territoires/CGETA/CTANCT (P. 147) ;
- le ministère des Affaires sociales (P. 304).

Cette approche implique de :

- proposer des recommandations pour compléter les instructions, les procédures et les outils budgétaires (notamment l'outil comptable CHORUS en lien avec l'AIFE), tant sur le versant des recettes que celui des dépenses ;
- préconiser une méthodologie pour la réalisation d'un budget intégrant l'égalité ;
- d'évaluer les besoins en formation des agents « métiers » et « budget/performance » des ministères participant au processus d'élaboration des documents budgétaires (PLF, PLFSS, PAP, RAP, DPT, etc.) ;
- recenser les données sexuées disponibles permettant l'évaluation de l'impact budgétaire sur les femmes et les hommes.

⁵ http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_avis_sur_le_deploiement_d_une_budgetisation-janvier19_2019-01_10_np-2.pdf

⁶ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020_egalite_femmes_hommes.pdf (voir page 204)

Plusieurs réunions du groupe de travail se sont tenues depuis le printemps 2018 et les travaux se sont poursuivies tout au long de l'année 2019 avec une perspective de présentation lors du PLF (Projet de loi de finances) 2020.

L'expérimentation vise à faire la preuve de la faisabilité de l'exercice en précisant les obstacles rencontrés, les prérequis indispensables, les outils à adapter, les solutions proposées, soit une méthodologie duplicable à d'autres programmes.

S'agissant des outils des remontées d'information sexuées, le rapport de l'INSEE⁷ est venu actualiser l'état des lieux et présenter des pistes de réflexion pour une information statistique sexuée dans la statistique publique.

Pour l'expérimentation proprement dite, chaque ministère participant a été invité à choisir une/deux actions du programme sélectionné relevant de sa compétence en vue de la réalisation conjointe, à titre d'exercice partagé, d'une analyse pour distinguer :

- les dépenses neutres en matière l'égalité ;
- les dépenses visant directement la réduction des inégalités ;
- les dépenses qui peuvent avoir un effet indirect, positif ou négatif, sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

La circulaire de la direction du budget n° DF6-2PERF-19-3083 du 18 avril 2019⁸ relative à la préparation des volets performance des projets annuels de performance (PAP) du PLF 2020 et élaboration des documents de politiques transversales (DPT) comprend, pour la première fois, une section dédiée au Budget intégrant l'égalité en mentionnant l'expérimentation en cours. En complément, il est demandé à l'ensemble des ministères, de prendre en compte dans la définition ou la revue des indicateurs (pour le PAP et/ou pour le DPT) « Egalité entre les femmes et les hommes » le besoin de disposer d'indicateurs de performance visant les publics d'un sous indicateur sexué, lorsque cela est pertinent, afin de permettre un suivi du BIE au-delà de cette première expérimentation.

Prise en compte dans le cadre de la politique de la ville

Du côté de la politique de la ville, la circulaire du 24 mai 2006 relative aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) inscrivait déjà cette thématique comme un enjeu transversal. Mais les CUCS n'ont pas ou peu développé de stratégie en faveur de l'égalité.

Aujourd'hui, l'égalité entre les femmes et les hommes est une priorité transversale obligatoire des contrats de ville (inscrite dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014⁹), qui préconise de l'intégrer dans les différents piliers : cohésion sociale, cadre de vie et développement économique. Un cadre de référence du CGET¹⁰, daté de septembre 2014, en a précisé la méthode attendue. Depuis, les contrats de ville et les

⁷ <https://www.insee.fr/fr/information/2546889>

⁸ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/circulaires/circulaires/2019/2PERF-19-3083/2PERF-19-3083.pdf

⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=cid>

¹⁰ <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-egalite-femmes-hommes-contrat-de-ville1.pdf>

programmations annuelles prennent mieux en compte cet enjeu qu'avant, mais encore rarement de manière opérationnelle.

De fait, les contrats de ville et les programmations annuelles mettent en avant l'importance de cet enjeu mais il reste encore souvent de l'ordre de l'intention. Il est rarement pris en compte de manière structurée et systématique. Cette difficulté à travailler cette dimension de manière intégrée est d'autant plus surprenante que la question de la « mixité » de genre, de la place des femmes et des jeunes filles sont des enjeux largement évoqués dans le champ de la politique de la ville et depuis longtemps. La mise en œuvre du dispositif « quartier d'été », cette année, n'échappe pas à ces questionnements.

Pour la politique de la ville, l'instruction du 7 mars 2019¹¹ relative aux orientations et moyens d'intervention de la politique de la ville initie une nouvelle étape dans la mise en place d'une démarche intégrée, en prévoyant l'expérimentation de la mise en place d'un budget intégrant l'égalité (BIE) dans la programmation des crédits du Programme 147, dès l'exercice 2020.

La note technique du 7 août 2019¹² relative à la mise en place d'une approche budgétaire intégrée relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la programmation des crédits de la politique de la ville vise à mettre en place l'expérimentation d'un budget intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes appliqué au programme 147 Politique de la ville.

¹¹ https://pqn-a.fr/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-07_Circulaire-de-gestion-2019.pdf

¹² <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0031103/LOGV1923176N.pdf>

Pour aller plus loin

[Focus n° 4 Comment intégrer l'égalité femmes-hommes dans les budgets de la politique de la ville ?](#)

Villes au carré, Janvier 2020

[Focus n°1 Egalité FH, comment la favoriser dans la politique de la ville ?](#) Villes au Carré, juillet 2018

[Pour une communication publique sans stéréotype de sexe](#) Haut Conseil à l'Egalité Femmes Hommes, 2016

[La budgétisation sensible au genre, guide pratique,](#) Centre Hubertine Auclert, août 2015

[Guide pour planifier une politique locale d'égalité FH](#) Centre Hubertine Auclert, novembre 2014

[Guide: prendre en compte l'égalité FH dans les études d'impact,](#) ministère des Droits des femmes, octobre 2013