

Etude de faisabilité relative à l'introduction d'une analyse budgétaire en termes de genre au sein de l'administration cantonale vaudoise

Rapport final

Sur mandat du
Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) du Canton de Vaud
Maribel Rodriguez, Déléguée à l'égalité et Cheffe du BEFH et Magdalena Rosende, Cheffe de projet

Tanja Guggenbühl, Blaise Bonvin et Heidi Stutz

Berne, le 29 septembre 2021

Table des matières

Résumé	II
1 Introduction	4
1.1 Buts et méthodologie	4
2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international	6
2.1 Dans le canton de Vaud	6
2.2 En Suisse	6
2.3 Sur le plan international	6
2.4 Expériences de BSG examinées	7
2.5 Constats	9
3 Modèle proposé de budgétisation sensible au genre	10
4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé	13
4.1 Faisabilité théorique : analyse du contexte de l'administration cantonale vaudoise	13
4.1.1 Processus budgétaire	13
4.1.2 Composition du budget cantonal	14
4.1.3 Disponibilité des outils quantitatifs de mesure	15
4.1.4 Interprétation des données statistiques en termes d'égalité femmes-hommes	15
4.1.5 Améliorations sans impact budgétaire	16
4.2 Faisabilité empirique : test auprès d'une entité administrative	16
4.2.1 Manque de disponibilité à la mise en œuvre	17
4.2.2 Identification des enjeux de l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'entité administrative sélectionnée pour l'étude de faisabilité	17
5 Conclusions	18
6 Recommandations	19
6.1 Elaborer une stratégie cantonale d'égalité entre les femmes et les hommes	19
6.2 Généraliser la collecte et l'analyse de données sexospécifiques	20
6.3 Utiliser une check-list pour simplifier le travail d'analyse	20
6.4 Dédier des ressources humaines spécifiques à la BSG	20
6.5 Créer un mécanisme spécifique de financement	21
7 Bibliographie	22

Résumé

Le canton de Vaud, par son Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), a mandaté le Bureau BASS afin d'étudier la faisabilité de l'introduction d'une budgétisation sensible au genre (BSG) au sein de l'administration cantonale vaudoise. Ce mandat fait suite à un postulat et au rapport du Conseil d'Etat demandant une étude empirique durant une phase-test de deux ans.

Le mandat poursuit un triple **objectif** : développer un modèle simple d'analyse budgétaire sensible au genre adaptée à l'administration cantonale vaudoise ; examiner la faisabilité d'une analyse budgétaire sensible au genre ; analyser la potentielle généralisation du modèle.

La BSG est un instrument qui aide à prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de toutes les politiques et activités d'un Etat. Etant donné la diversité des tâches de l'Etat (le canton de Vaud compte par exemple 30 services différents), la BSG s'applique à leur point commun : le budget.

Pour cette étude, nous nous basons sur la **définition** du Conseil de l'Europe qui considère la BSG comme une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire. Cela implique une **évaluation des budgets existants** dans une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une **restructuration des revenus et des dépenses** dans le but de réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans ce sens, une démarche BSG comprend une dimension analytique (évaluation de l'existant) qui doit ouvrir sur une dimension opérationnelle (restructuration). La BSG vise à transformer la manière de travailler, et ce dans l'ensemble de l'action publique. Inévitablement, c'est un projet de grande ampleur qui appelle un soutien politique fort et sans faille.

Réorienter un budget pour prendre en compte l'égalité entre femmes et hommes n'est pas anodin : en effet, cette démarche peut entrer en

conflit avec des ressources déjà attribuées à d'autres activités en cours, et pose même parfois la question de la base légale nécessaire. Cela explique probablement que la plupart des expériences de BSG, en tous cas en Suisse, ont été soit sectorielles (une politique publique précise, par exemple le domaine du sport), soit se sont limitées à la phase d'analyse.

Dans le cadre du premier objectif, nous avons élaboré un **modèle théorique de BSG** qui suit la définition du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire qui part de l'analyse pour arriver à un changement effectif). Tel que proposé, le modèle comprend cinq étapes : (1) l'identification et l'analyse des enjeux de l'égalité entre femmes et hommes au sein d'une entité administrative, à l'aide d'une liste de questions (check-list) ; (2) la fixation d'objectifs et d'indicateurs pour répondre aux enjeux de l'égalité femmes-hommes identifiés lors de la première étape ; (3) la mise en œuvre de mesures pour atteindre les objectifs fixés ; (4) l'évaluation des résultats de la mise en œuvre ; et enfin (5) l'identification d'éventuels besoins d'amélioration.

Pour répondre au deuxième objectif, la faisabilité théorique et empirique du modèle de BSG a ensuite été examinée. La **faisabilité théorique** s'est attachée à l'analyse des éléments du contexte de l'administration cantonale vaudoise ayant un impact sur l'introduction d'une budgétisation sensible au genre, en particulier le processus budgétaire, la composition du budget cantonal, la disponibilité des statistiques et l'interprétation de celles-ci. L'examen de la **faisabilité empirique**, quant à lui, consistait à tester le modèle de BSG auprès d'une entité administrative. Après plusieurs démarches auprès de différents services, le choix de l'entité administrative s'est porté sur les mesures d'insertion sociales (MIS) du domaine « Capacités de base » (au sein de la Direction générale de la cohésion sociale).

Le test du modèle de BSG auprès de l'entité administrative sélectionnée n'a toutefois pas été mené à terme. Cette étape prévoyait initialement de fixer avec l'entité administrative des

Résumé

objectifs pour répondre aux enjeux d'égalité femmes-hommes identifiés à l'aide de la check-list (qui elle a pu être testée, et ce avec de bons résultats), puis de réorienter certaines dépenses pour atteindre ces objectifs, et enfin d'évaluer les résultats et d'identifier les éventuels besoins d'amélioration. Ces étapes ont été abandonnées : les informations recueillies en amont ayant montré qu'elles ne pouvaient pas être menées dans la situation actuelle, compte tenu de l'absence de plusieurs prérequis, une situation qui caractérise la quasi-totalité de l'administration cantonale. Toutefois, ces informations ont permis de générer les enseignements nécessaires pour dépasser ces obstacles.

Au terme de l'évaluation théorique et empirique du modèle de BSG élaboré, les constats suivants ont ainsi pu être faits : ils concernent les **conditions à réunir** et les obstacles à surmonter pour conduire une BSG au sein de l'administration cantonale vaudoise. A l'heure actuelle, introduire une BSG serait difficilement faisable. En effet la procédure budgétaire actuelle relève du budget par reconduction. Elle ne favorise pas une évaluation qualitative des dépenses (il n'existe pas de méthode de fixation d'objectifs qui permettrait de proposer des mesures favorisant l'égalité femmes-hommes, ni de les évaluer). Par ailleurs, les données statistiques sexospécifiques sur l'usage des budgets manquent pour identifier les effets des actions auprès des bénéficiaires. Enfin, une stratégie d'égalité entre femmes et hommes fait défaut pour cadrer et insuffler une démarche qui serait inévitablement d'envergure.

Des **mesures préalables** sont donc indispensables en amont pour ne pas tomber dans l'écueil de la complexité, des ambitions démesurées ou trop théoriques. A cet effet, nous recommandons de :

- proposer une BSG dans le cadre d'une **politique plus globale d'égalité entre femmes et hommes**, via l'adoption d'une stratégie cantonale de l'égalité, qui bénéficie d'un soutien politique fort. Sans quoi le travail important

(quantitativement et qualitativement) nécessaire à analyser puis à réorienter les dépenses se fera difficilement, voire ne se fera pas du tout ;

- généraliser la collecte et l'analyse de données sexospécifiques (c'est-à-dire ventilées par sexe) en lien avec les usagères et les usagers des prestations publiques ;

- s'appuyer sur une check-list pour identifier, au sein de chaque entité administrative les enjeux en termes d'inégalité entre les femmes et les hommes ;

- nommer, identifier et former des **personnes-ressources** pour soutenir les services qui appliquent une démarche de BSG ;

- prévoir un **mécanisme de financement** qui soit propre à réduire ou éviter des conflits sur l'usage des ressources financières (ces conflits peuvent apparaître lorsque des activités destinées à améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes sont nouvellement créées, et entrent ainsi en concurrence avec des activités déjà en place).

Au-delà du budget, l'approche qui consiste à prendre en compte l'égalité femmes-hommes dans l'action de l'Etat devrait être élargie aux **processus législatifs**, en se posant lors de chaque nouvelle loi ou amendement de loi, la question de son impact sur l'égalité. Les avantages d'une BSG seront d'autant plus grands qu'elle n'est pas introduite de manière isolée mais dans une approche globale et transversale de l'égalité femmes-hommes. Sa force est de s'appliquer à l'ensemble de l'action de l'Etat et d'inciter, via les budgets, à ce que l'égalité entre femmes et hommes implique toutes les entités de l'administration. Le défi de son introduction réside évidemment dans cette même ambition d'universalisme et d'implication.

1 Introduction

Le canton de Vaud, par son Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), a mandaté le Bureau BASS pour réaliser une étude de faisabilité relative à l'introduction d'une analyse budgétaire en termes de genre au sein de l'administration cantonale vaudoise. Ce mandat fait suite au postulat déposé par Muriel Thalmann en février 2017 « Pour une analyse de l'impact des politiques publiques permettant d'atténuer les inégalités économiques et sociales entre les femmes et les hommes » et au rapport du Conseil d'Etat¹ demandant une étude empirique durant une phase-test de deux ans dans ce domaine. Un travail de recueil d'expériences existantes en Suisse a déjà été initié dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat au postulat, montrant que les enjeux sont complexes et que, si des pratiques ont été lancées, très variées, leur pérennisation a été relative.

Plus précisément, dans son rapport, le Conseil d'Etat propose d'analyser la faisabilité de la mise en œuvre du « gender budgeting » (ou budgétisation sensible au genre) au niveau cantonal en développant une méthode propre et simple au travers de la mise en place d'outils spécifiques. Le Conseil d'Etat souhaite conduire une démarche empirique durant une phase test de deux ans sur un dossier de type projet de loi, dépense de service ou subvention. Cette phase test permettrait d'évaluer quelle méthode pourrait être développée, pérennisée et généralisée au niveau du canton. Une évaluation sera établie à l'issue de l'étude. 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'Etat présentera des propositions de mise en œuvre et les coûts y relatifs.

Un comité de pilotage (COPI) composé de représentant·e·s du BEFH, du Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (SG-DFIRE), du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) et de la Direction de l'insertion et des solidarités (DIRIS) au sein de Direction générale de la cohésion sociale accompagne le déroulement du mandat.

1.1 Buts et méthodologie

En se basant sur le Rapport du Conseil d'Etat et sur les discussions avec les mandantes, la présente étude poursuit un triple **objectif**. Elle doit :

- **développer un modèle simple** d'analyse budgétaire sensible au genre adaptée à l'administration cantonale vaudoise ;
- **examiner la faisabilité** d'une analyse budgétaire sensible au genre : cet examen se fait, d'une part, de manière théorique, en analysant le contexte de l'administration cantonale vaudoise, et d'autre part, de manière empirique, en testant le modèle auprès d'une entité administrative ;
- **analyser** la potentielle **généralisation** du modèle.

Pour répondre au **premier objectif**, nous avons d'abord déterminé quelle approche ou définition de l'analyse budgétaire sensible au genre était la plus pertinente pour guider nos travaux. En effet, les différentes expériences existantes de « gender budgeting » ne s'appuient pas toutes sur la même définition et diverses approches méthodologiques ont été utilisées (voir chapitre 2).

De manière générale, la budgétisation sensible au genre (BSG) aide à prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de toutes les politiques et actions d'un Etat. La BSG est un moyen, un outil, pour atteindre une meilleure égalité. Elle peut permettre d'analyser et de réorienter l'ensemble de

¹ 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. Juin 2018.

1 Introduction

l'action publique. Etant donnée la diversité des tâches de l'Etat (le canton de Vaud compte par exemple 30 services différents), la BSG s'applique à leur point commun : le budget. Un budget transcrit en chiffres des volontés politiques, et la BSG l'utilise comme point d'entrée. On pourrait partir du principe que l'argent public engagé par l'Etat est destiné à toutes et à tous. Or, si on analyse précisément quelles sont les personnes qui bénéficient effectivement des actions de l'Etat, la BSG permet, lorsqu'elle est mise en œuvre, d'identifier les éventuelles différences entre les femmes et les hommes, selon les types de politiques publiques. C'est la première tâche de la BSG : analyser comment l'argent public est utilisé et évaluer l'impact de cette utilisation sur l'égalité femmes-hommes. Cette étape est indispensable car elle permet d'objectiver un état de fait. Certaines approches s'arrêtent à cette étape d'analyse.

La **définition du Conseil de l'Europe** va plus loin, en définissant la BSG comme « une application de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus budgétaire »² (voir chapitre 3). Dans cette définition, après l'étape d'analyse, il s'agit d'en tirer des leçons, donc de réorganiser les dépenses de l'Etat, afin de permettre une meilleure prise en compte des besoins des femmes et des hommes. Cette étape n'est plus analytique mais opérationnelle. Elle vise à transformer la manière de travailler, et ce dans l'ensemble de l'action publique.

Nous nous sommes donc basé-es sur cette définition pour élaborer un modèle de BSG propre. Pour ce faire, nous nous sommes entre autres appuyés sur une analyse des expériences récentes en Suisse et sur le plan international. Les informations ont été collectées par le biais d'un examen de la documentation, complété par des entretiens téléphoniques.

Pour répondre au **deuxième objectif**, nous avons d'une part examiné le contexte de l'administration cantonale vaudoise (analyse de la faisabilité théorique), en particulier le processus budgétaire en vigueur, les données disponibles, les bases légales et la disponibilité en temps, en ressources et en expertise pour une telle démarche. Pour ce faire, nous avons réalisé des recherches documentaires complétées par des entretiens téléphoniques, notamment avec le SAGEFI et le BEFH.

D'autre part, pour l'analyse de la faisabilité empirique, une entité administrative a été sélectionnée avec les mandantes. Après plusieurs démarches auprès de divers services, le choix s'est porté sur les mesures d'insertion sociales (MIS) du domaine « Capacités de base ». Les mesures d'insertion sociales du catalogue MIS 2020 s'adressent aux bénéficiaires de l'aide sociale. Le domaine « Capacités de base » regroupe sept mesures, essentiellement d'apprentissage du français langue étrangère, mais aussi d'acquisition de notions de mathématiques, ainsi que des cours de lecture et d'écriture pour des personnes parlant français. Ces mesures visent à recouvrer l'aptitude au placement des bénéficiaires de l'aide sociale. Elles sont sous la responsabilité de la Direction de l'insertion et des solidarités (DIRIS), au sein du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Pour l'analyse de la faisabilité empirique, des entretiens et des séances de travail ont été menés avec des représentant-es de la DIRIS. En particulier, une check-list a été adaptée aux MIS « capacités de base » a été remplie avec un chef de projet au sein de la DIRIS.

Nous précisons d'emblée que la phase-test n'a pas été menée à terme, d'entente avec les mandantes et le comité de pilotage. Elle aurait en effet exigé de collecter des données statistiques, actuellement indisponibles, de les interpréter, de restructurer les budgets en vue d'une meilleure égalité alors qu'ils se font en principe par reconduction³, d'identifier et de mettre en œuvre des mesures concrètes destinées à améliorer l'égalité (qui auraient probablement entraîné des conflits quant à l'attribution des ressources financières si des activités supplémentaires devaient être créées pour atteindre une meilleure égalité femmes-

² Conseil de l'Europe (2009). L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique. Manuel.

³ Un budget par reconduction signifie que les montants du budget précédent sont repris (éventuellement avec un pourcentage d'augmentation).

2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international

hommes ou nécessité un budget supplémentaire), puis enfin de les évaluer. Or, nous avons considéré, d'entente avec le COPIL, que les résultats de l'étude de faisabilité théorique et de la première étape de l'étude de faisabilité empirique fournissaient suffisamment d'informations pour rendre nos conclusions.

En bref, la phase test aurait pris du temps et des ressources, sans apport réel du point de vue des conclusions de notre étude.

Enfin, pour répondre au **troisième objectif**, nous avons identifié les mesures nécessaires pour initier et accompagner le développement d'une BSG au sein de l'administration cantonale vaudoise.

Le rapport s'attache d'abord à la description de la situation de la BSG et les expériences réalisées dans le canton de Vaud, en Suisse et sur le plan international (chapitre 2), il présente ensuite le modèle proposé de BSG (chapitre 3) et l'évaluation de sa faisabilité (chapitre 4). Enfin, le chapitre 5 contient la conclusion, et le chapitre 6 les recommandations.

2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international

Nous présentons ici la situation de la budgétisation sensible au genre (BSG) dans le canton de Vaud, sur le plan suisse et international. Un examen plus détaillé de quelques expériences de BSG sont ensuite présentées (2.4).

2.1 Dans le canton de Vaud

L'égalité entre les femmes et les hommes est inscrite dans la Constitution vaudoise (art.10). Les politiques publiques doivent tenir compte de ce principe. Dans le canton de Vaud, il n'existe cependant pour l'heure pas de loi ou de recommandation exigeant la mise en œuvre d'une BSG. Le postulat Thalmann, à l'origine de la présente étude de faisabilité, représente la démarche politique la plus concrète à ce jour.

2.2 En Suisse

Sur le plan **national**, le Conseil fédéral a rejeté une mise en œuvre exhaustive de la BSG en 2013 dans le cadre de son message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats, avec l'argument que l'importante part des dépenses liée aux transferts (vers les cantons, les communes et des tiers) limitait fortement l'introduction d'un tel outil.⁴

Au niveau des **cantons** et des **communes suisses**, quelques expériences de BSG ont été réalisées (voir 2.4) : en particulier par les cantons de Bâle-Ville et du Tessin, par les villes de Lausanne et de Genève, ainsi que par les communes tessinoises de Sorengo et de Mendrisio.

2.3 Sur le plan international

Plusieurs pays ont introduit des bases légales exigeant la mise en œuvre de la BSG dans l'administration. Dix-sept pays⁵, soit environ la moitié des pays membres de l'OCDE (dont fait partie la Suisse), possèdent une procédure de BSG. Ces expériences ont donné lieu à la publication de différents manuels.⁶ Par ailleurs,

⁴ Conseil fédéral. Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (FF 2014 741).

⁵ Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, Israël, l'Italie, le Japon, la Corée du Sud, le Mexique, la Norvège, le Portugal, l'Espagne et la Suède.

⁶ Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes (2010). Manuel pour la mise en œuvre du gender budgeting au sein de l'administration fédérale belge; Swedish Gender Mainstreaming Support Committee - JämStod (2007). Gender Mainstreaming

2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international

neuf pays possèdent une base légale spécifique, dont l’Autriche et la Belgique qui offrent des exemples intéressants.

Ainsi en Autriche, l’introduction en 2008 d’un article constitutionnel a consolidé le processus (art.13, al.3: «Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben»). Annuellement, au minimum un objectif annuel assorti de mesures précises doit être présenté par tous les services, y compris les secrétariats généraux ou les tribunaux (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013). Un site internet dédié assure le monitoring de toutes les mesures proposées afin d’améliorer l’égalité⁷. La Belgique a adopté 2007 la Loi Gender Mainstreaming qui intègre la dimension du genre dans l’ensemble des politiques fédérales. Ce dernier exemple démontre que le budget représente certes un point d’entrée important, mais qu’il n’est pas le seul. Des changements sont envisageables sans forcément toucher au budget, sa structure ou son montant.

Le **Tableau 1** présente la situation de l’avancement de la budgétisation sensible au genre dans les pays membres de l’OCDE. A noter, toujours selon l’OCDE, que la Suisse est parmi les pays les moins actifs en termes de BSG.

Tableau 1: Etat de situation de la BSG dans les pays membres de l’OCDE

Mesure	Taux de pays membres de l’OCDE à compter avec la mesure
Existence d’une stratégie (nationale) d’égalité entre femmes et hommes	72 %
Existence d’une base légale pour la BSG	53 %
Existence d’une directive spécifique du Ministère des finances pour l’introduction de la BSG	53 %

Source : OCDE (2018). Gender budgeting in OECD countries.

La plupart des pays de l’OCDE appliquent la BSG principalement durant la phase de budgétisation, c’est-à-dire en faisant une analyse sensible au genre de toute ou partie de l’action publique. Lors de la mise en œuvre des politiques et lors de leur évaluation, la BSG tend à être moins fréquemment utilisée. En clair, il y a un investissement dans la partie analyse et fixation d’objectifs (phase ex ante), mais moins dans la mise en œuvre et le suivi des effets réels (phase ex post).

2.4 Expériences de BSG examinées

Nous avons examiné quelques expériences de BSG plus en détails. Pour la plupart, il s’agit d’expériences suisses (cantons de Bâle-Ville et du Tessin, villes de Genève et de Lausanne). Nous mentionnons par ailleurs l’expérience de la Ville de Vienne, souvent prise en exemple, également en Suisse.

Le canton de **Bâle-Ville** a mené une expérience de BSG sur l’ensemble de l’administration cantonale en 2003.⁸ Cette étude se concentre sur l’analyse de l’existant : elle examine avec un haut degré de précision l’usage des budgets de l’Etat, en distinguant les bénéficiaires selon le sexe. En revanche, elle ne prévoit pas de restructuration des dépenses sur la base des constats effectués. A noter qu’il n’y a pas eu de

Manual; Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011). Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung.

⁷ Bundshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013. Adresse du site internet de monitoring : <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>

⁸ Pfeifer Andrea, Madörin Mascha, von Felten Mirjam, Schwendener Peter (2003). Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt.

2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international

pérennisation de la démarche, c'est-à-dire que l'analyse n'a pas été reconduite sur l'ensemble de l'administration.⁹

Le **Tessin** a, quant à lui, conduit une expérience pilote de BSG en 2017-2018, en analysant le secteur de la politique familiale.¹⁰ A la fin du rapport, les autrices et auteurs émettent les trois recommandations suivantes :

- réorganiser les bases de données, afin de disposer de données sexospécifiques ;
- élaborer une stratégie d'égalité femmes-hommes comme cadre de l'introduction d'une BSG¹¹ ;
- former le personnel de l'Etat sur le thème de l'égalité femmes-hommes .

La **Ville de Genève** a mené en 2017 une analyse en termes de genre des ressources allouées aux activités sportives qu'elle subventionne. Ce diagnostic a conduit à l'adoption du plan d'action 2018-2025 Genre et sports. Suite à cette première expérience, la Ville de Genève mène actuellement un projet-pilote de BSG dans cinq services. Les services ont été retenus sur une base volontaire, et comme précondition, doivent disposer de statistiques sexospécifiques. Des personnes-ressources sont nommées pour les accompagner et les évaluer, en utilisant une liste de questions (type check-list). A noter que la Ville de Genève dispose d'une stratégie d'égalité entre les femmes et les hommes, et d'une volonté politique qui encadre la démarche. La généralisation de la BSG devra être évaluée suite à ce projet-pilote.

Lausanne a réalisé un diagnostic interne de sa politique sportive, en se basant sur les chiffres 2019.¹² Ce diagnostic, qui fait suite à l'expérience menée par la Ville de Genève, comprend l'analyse des comptes et la répartition des ressources financières, en différenciant les données par sexe. Cette analyse doit servir de base de référence pour monitorer l'atteinte des objectifs fixés dans le plan d'action 2021-2026. Un fonds spécifique a été mis à disposition pour appliquer les recommandations. Il est accessible à l'administration et aux associations/fondations du domaine.

La **Ville de Vienne** a introduit depuis 2004 une annexe de BSG au budget municipal, qu'elle met à jour annuellement.¹³ Il s'agit d'un document très complet qui décrit sur 60 pages la démarche de chaque service pour identifier les problèmes et améliorer l'égalité entre femmes et hommes. Cette annexe présente d'abord des statistiques générales sur la situation femmes/hommes dans les domaines suivants :

- Pyramide démographique
- Situation familiale
- Formation
- Emploi
- Garde des enfants
- Revenus (travail, rentes, assurances)
- Indice de participation au marché du travail

⁹ Le canton a par ailleurs mené en 2009 un projet-pilote sectoriel, dans lequel il a élaboré des indicateurs, notamment financiers, en lien avec l'égalité des chances dans la formation. Pfeifer Brändli Andrea (2009). Gender-Budget: Gleichstellungs- und Finanzindikatoren in der Bildung.

¹⁰ Tschudi Danuscia et Soldini Emiliano (2019). Bilancio di genere della politica familiare: focus su misure specifiche. I risultati principali. Rapporto finale.

¹¹ « (...) è utile coniugare il bilancio di genere con un piano cantonale per le pari opportunità, nell'ambito del quale ogni sezione e ogni ufficio rifletta a come attuare misure per l'uguaglianza di genere nel proprio ambito di competenza stabilendo delle priorità su di un arco temporale definito ». Source : Voir Tschudi Danuscia et Soldini Emiliano (2019). op. cit. p. 74.

¹² Ville de Lausanne, Service des sports (2021). La politique sportive lausannoise à l'épreuve des genres. Constats et actions prioritaires pour développer l'égalité femmes - hommes dans le sport.

¹³ Wien (2019). Voranschlag der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 2020.

2 Situation de la budgétisation sensible au genre sur les plans cantonal, national et international

Des statistiques plus spécifiques sont ensuite présentées pour chaque service lorsqu'elles sont disponibles. Pour chaque service, l'annexe mentionne les objectifs en termes d'égalité, les mesures préconisées pour l'année et les indicateurs de réussite (en précisant les pourcentages de bénéficiaires femmes/hommes visés). A noter qu'il n'y a pas de montant prévu pour la réalisation des objectifs.

En regroupant les objectifs des différents services, on obtient un nombre restreint de thèmes qui reviennent de manière récurrente (notre catégorisation sur la base du budget 2021 de la Ville) :

- Recueil et interprétation des statistiques femmes/hommes, si elles ne sont pas encore disponibles ;
- Sensibilisation au thème de l'égalité entre femmes et hommes dans les services et auprès de la population, communication inclusive, lutte contre les stéréotypes de genre ;
- Meilleure représentation des femmes dans les instances dirigeantes, réalisation de l'égalité salariale augmentation de la représentation des hommes dans les métiers traditionnellement féminins (par exemple dans le domaine de l'accueil extrafamilial) et inversement (par exemple métiers de la construction) ;
- Aide à la conciliation travail-famille : organisation du travail facilitée pour les parents élevant seuls leurs enfants (majoritairement des femmes), aide au retour sur le marché du travail après la phase maternité ;
- Sensibilisation au harcèlement de rue et au harcèlement sexuel sur le lieu de travail, formation pour prévenir et dénoncer ces cas, amélioration du sentiment de sécurité des femmes dans l'espace public ;
- Accessibilité aux services et équipements publics, en transports publics et en mobilité active, espaces suffisants de WC pour femmes ;
- Offres d'équipements publics, y compris sportifs, répondant aux pratiques des filles et des femmes.

2.5 Constats

Sur la base des expériences de BSG ci-dessus, nous pouvons tirer les constats suivants :

- La plupart des expériences de BSG réalisées se focalisent sur la **phase d'analyse** et de fixation d'objectifs, et utilisent moins fréquemment cet outil lors de la mise en œuvre du budget et de l'évaluation de ses effets.
- Les expériences de BSG pérennisées et qui conduisent à des mesures concrètes se focalisent sur une **politique sectorielle**, comme l'exemple de la politique sportive. En revanche, les BSG conduites à grande échelle (sur l'ensemble de l'administration) ne sont souvent pas reconduites ou restent limitées au niveau de l'analyse. Ainsi, en Suisse, aucun canton ne met en œuvre une BSG de manière régulière.
- Les entités ayant mené une BSG jugent que c'est au niveau du personnel de l'administration que réside une de leur plus grande marge de manœuvre en termes d'amélioration de l'égalité femmes-hommes.
- Les expériences de BSG pérennisées se sont appuyées sur une **stratégie d'égalité entre femmes et hommes** et sur une volonté politique forte.
- Les **défis** en matière d'égalité femmes-hommes identifiés par une BSG sont **récurrents** : ils concernent principalement la conciliation travail-famille, l'accessibilité à l'espace public, les stéréotypes de genre, la sécurité (ou le sentiment de sécurité).
- Des **données statistiques sexospécifiques** constituent un prérequis de la BSG. Celles-ci font souvent défaut.
- Les modèles de BSG examinés ne développent que très peu le volet des **revenus de l'Etat**, mais se focalisent sur les dépenses. L'enjeu de la fiscalité et des taxes est donc encore peu examiné par la BSG.
- Pour une prise en compte globale de l'administration, il **manque des moyens et des compétences techniques** pour analyser, interpréter et apporter des correctifs aux budgets (voir 4.1.4).

3 Modèle proposé de budgétisation sensible au genre

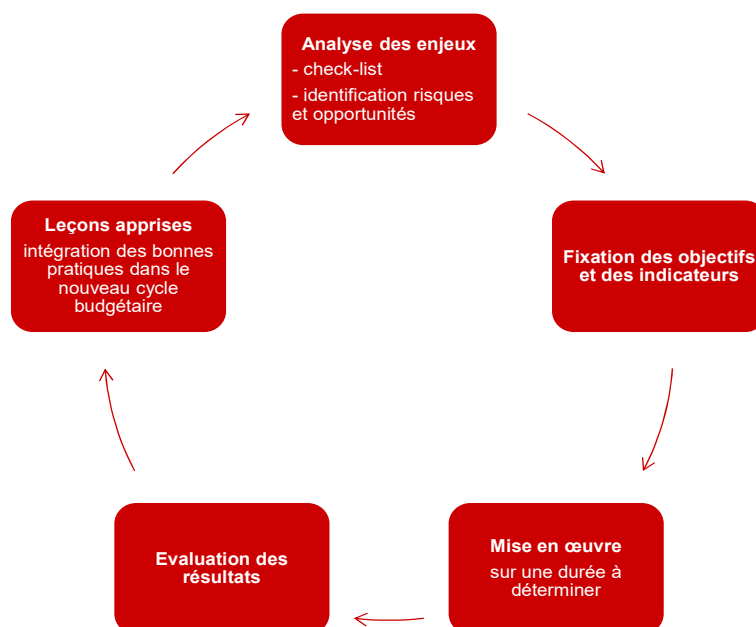
Le modèle de BSG que nous proposons s'appuie sur les constats présentés ci-dessus (sous-chapitre 2.5).

Comme mentionné (sous-chapitre 1.1), la définition retenue est celle du Conseil de l'Europe : la budgétisation sensible au genre « est 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. »¹⁴

Cette définition permet de rappeler que le budget est une porte d'entrée parmi d'autres pour viser l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'action publique. La BSG poursuit une logique d'intervention porteuse de changement qui va au-delà de la « simple » analyse ou de la formulation du budget, en visant les pratiques, par une adaptation des prestations.

Notre modèle suit cette définition du Conseil de l'Europe, qui part de l'analyse pour arriver à un changement effectif, selon la logique cyclique présentée dans la **Figure 1**.

Figure 1: Modèle théorique de l'introduction d'une analyse budgétaire sensible au genre



Source : Elaboration BASS

La première étape du modèle théorique est l'**analyse des enjeux en termes d'égalité femmes-hommes**. Cette analyse s'appuie sur une **check-list** standardisée. Comme le montre la **Figure 2**, la check-list est divisée en quatre catégories : 1) Mission et objectifs de l'entité administrative ; 2) Prise en compte des besoins des usager-ères ; 3) Communication avec les usager-ères ; 4) Organisation interne de l'entité administrative, gestion du personnel.

Pour la construction de la check-list, nous nous sommes appuyé-es sur les **enjeux** en termes d'inégalité entre femmes et hommes qui ont un impact transversal (communs à tous les domaines de l'action publique). Les expériences menées ailleurs ainsi que la littérature spécialisée ont en effet montré que des thèmes récurrents faisaient surface lors des analyses. Chaque domaine est spécifique mais des éléments transversaux se retrouvent. Il importe donc de fournir un cadre de lecture aux entités administratives

¹⁴ Conseil de l'Europe (2009). Op. Cit.

3 Modèle proposé de budgétisation sensible au genre

chargées de réaliser une BSG. Cela permet, dans notre objectif de proposer une méthode pragmatique, de simplifier la démarche. Ces enjeux sont que :

- En raison de la répartition des rôles, les femmes ont généralement des rémunérations horaires plus faibles que les hommes¹⁵, des taux d'occupation moins élevés (plus forte proportion de temps partiel)¹⁶ et une moins forte implication dans le travail rémunéré (taux de femmes sans activité lucrative supérieur à celui des hommes)¹⁷, se traduisant par une **moindre capacité financière** personnelle que les hommes.
- Dans le même sens, les femmes sont plus **fortement impliquées dans le travail non rémunéré de care** (le plus souvent en parallèle d'une activité lucrative)¹⁸, revêtant une charge importante de travail et un enjeu fort de coordination.
- Pour des raisons socioculturelles et de manque d'infrastructures (notamment sportives), les femmes ont généralement une **occupation plus restreinte de l'espace public** que les hommes : elles sont présentes dans des espaces et des moments plus spécifiques (parcs, transports publics, de jour, etc.).¹⁹
- Les femmes utilisent pour se déplacer plus fréquemment les **infrastructures de transport public** que les moyens de transport individuel motorisé (qui s'explique aussi par la moindre capacité financière), et parcourent un nombre moins grand de kilomètres en moyenne par jour.²⁰
- Les femmes sont plus fréquemment victimes de faits de violence grave²¹, de harcèlement psychologique et sexuel et de violence domestique²². Elles souffrent d'un plus fort sentiment d'insécurité que les hommes.²³
- En raison des disparités de revenus existantes, les **impôts et les taxes** (y compris les droits d'utilisation ou d'accès à des services publics) affectent différemment les femmes et les hommes et génèrent les effets non souhaités suivants. D'une part, la fiscalité est biaisée lorsque l'imposition se fait au niveau du couple : le revenu de la femme, moindre, est soumis à un taux d'impôt plus élevé influencé par le revenu du mari, du fait du cumul des deux revenus pour le calcul de l'impôt²⁴. D'autre part, les taxes, les droits d'utilisation (par exemple l'entrée dans une piscine) étant par définition forfaitaires, ils impactent de manière disproportionnée les personnes avec une moindre capacité financière. Les femmes sont aujourd'hui tendanciellement surreprésentées dans cette catégorie, surtout dans certaines configurations (mère élevant seule les enfants).

¹⁵ BFEG. Plateforme égalité salariale.

¹⁶ OFS-ESPA (2020). Taux d'occupation, 1991-2019.

¹⁷ OFS-ESPA (2020). Taux d'activité professionnelle, 1991-2019.

¹⁸ OFS-ESPA (2017). Nombre d'heures consacrées à l'activité professionnelle et au travail domestique et familial, en 2016.

¹⁹ Raibaud Yves (2015). La ville faite pour et par les hommes. UNIGE (2020). Enquête sur les pratiques des femmes dans les Espaces publics à Genève.

²⁰ OFS (2017). Comportement de la population en matière de transport, chiffres clés – Suisse, 2015.

²¹ OFS (2020). Statistique policière de la criminalité (SPC), 2019.

²² OFS (2020). Violence domestique : Personnes lésées selon l'âge et le sexe, 2019.

²³ Biberstein L. et al. (2016). Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse. Analyses dans le cadre du sondage national de sécurité 2015.

²⁴ Avenir Suisse (2020). Les impôts et le genre. Quel modèle fiscal pour renforcer l'emploi féminin.

Figure 2: Check-list standardisée pour l'analyse des enjeux d'égalité entre femmes et hommes

Questions	Oui	Non	En partie	Données, sources, commentaires
1. Mission et objectifs du service/ de l'entité administrative				
La stratégie cantonale d'égalité entre les femmes et les hommes, respectivement les axes ou domaines d'action du BEFH ont-ils été pris en compte dans la mission, les objectifs ²⁵ ?				
La mission globale du service/ de l'entité administrative inclut-elle l'égalité femmes-hommes ?				
Les activités du service/ de l'entité administrative ont-elles été analysées du point de vue de leurs effets sur l'égalité femmes-hommes ?				
Les objectifs du service/ de l'entité administrative prennent-ils en compte les éventuels besoins spécifiques liés aux conditions actuelles de vie des femmes et des hommes ?				
Des groupes de bénéficiaires sont-ils impliqués dans la formulation des objectifs ?				
Au cas où le service/ l'entité administrative distribue des subventions/ soutiens, la promotion de l'égalité femmes-hommes est-elle un critère de choix ? ²⁶ Si oui, de quels éléments de promotion de l'égalité femmes-hommes est-il tenu compte ?				
2. Prise en compte des besoins des usager-ères				
Existe-t-il des statistiques différenciées selon le sexe concernant les bénéficiaires/ usager-ères des prestations ?				
Existe-il à ce jour des mesures/ activités spécifiquement destinées à assurer l'égalité femmes-hommes ?				
Observe-t-on une sous ou surreprésentation des femmes ou des hommes dans le nombre et le type de bénéficiaires/ d'usager-ères ? Précisez, si sous ou surreprésentation.				
Si oui, les causes de la sous ou surreprésentation, y compris socioculturelles, ont-elles été analysées ?				
Les besoins spécifiques des personnes avec charge éducative, proches aidantes ou impliquées dans des activités de care ont-ils été pris en compte ?				
Les droits d'utilisation ou d'accès à des services publics, les taxes ou autres exigences de contribution de la part des usager-ères prennent-ils en compte leurs capacités financières ?				
L'accessibilité géographique (par exemple en transports publics, mobilité douce, proximité géographique) aux prestations sont-ils assurés ?				
L'organisation de l'espace (p.ex. WC, vestiaires) est-il équitablement réparti, répond-il aux besoins ?				
3. Communication avec les usager-ères				
La communication externe de l'entité administrative respecte-elle les principes d'égalité (écriture égalitaire ; visuels femmes-hommes équilibrés ; contenus non discriminants, etc.) ?				
La communication externe de l'entité administrative promeut-elle l'égalité femmes-hommes ?				
Existe-il un sondage de satisfaction faisant la différence femmes-hommes quant à la réception de la prestation ?				
Existe-t-il un point de contact neutre accessible aux bénéficiaires/ usager-ères pour les questions de discrimination de genre ?				
4. Organisation interne de l'entité administrative, gestion du personnel				
Quelle est la répartition femmes-hommes dans le personnel de l'entité administrative ?				
Quel est le taux d'occupation moyen des femmes et des hommes ?				
Quelle est la répartition femmes-hommes dans les postes de cadres et de direction ?				
L'évolution sur 10 ans de la répartition femmes-hommes dans le personnel et les postes de direction est-elle suivie ? Quelle sont les tendances ?				
Des mesures pour promouvoir la répartition égalitaire femmes-hommes au sein du personnel et dans les postes de direction existent-elles au sein du service/ de l'entité administrative ?				
Le budget de formation continue est-il réparti proportionnellement selon le sexe ?				

²⁵ Cette question n'est posée que s'il existe une stratégie cantonale. En cas d'absence de stratégie cantonale, il serait important d'en formuler une. Un principe de base selon le Manuel du Conseil de l'Europe sur le budget égalitaire réside dans le fait qu'une ligne directrice soit donnée au niveau le plus haut du gouvernement, pour ensuite imprégner les différents services et différentes politiques publiques. Actuellement, les domaines d'action du BEFH peuvent servir de cadre : l'égalité dans la vie professionnelle, l'égalité salariale, l'égalité dans l'enseignement et la formation, l'égalité dans l'administration, la lutte contre la violence dans le couple, la rédaction et communication égalitaire.

²⁶ Du fait que l'égalité salariale dans les marchés publics et les subventions constitue une obligation légale, la question ne porte pas sur cet aspect de l'égalité femmes-hommes. <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes/egalite-salariale/#c2051831>

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

Questions	Oui	Non	En partie	Données, sources, commentaires
Le budget de formation continue est-il réparti équitablement parmi les différents types de fonction ?				
<i>Uniquement pour le personnel des organisations subventionnées :</i> Quelle est la part de personnel engagé de manière bénévole ? Quelles sont les tâches du personnel bénévole ? Quelle est la part des femmes parmi le personnel bénévole ?				
Existe-il des mesures internes de promotion de la conciliation travail-famille (crèche ; horaires flexibles ; temps partiels ; télétravail, etc.) ?				
Un aménagement du temps de travail pour proches aidant-es est-il prévu ou possible ?				
Existe-t-il des activités auprès du personnel en lien avec la sensibilisation à la question de l'égalité femmes-hommes ?				
Des mesures de lutte contre le harcèlement sexuel sont-elles en place ?				
Des mesures de lutte contre le harcèlement psychologique sont-elles en place ?				
L'espace (p.ex. WC, vestiaire) dédié aux femmes et aux hommes est-il équitablement réparti ?				
Les moyens d'accès en transports publics pour le personnel sont-ils assurés ?				

Source: Elaboration BASS

L'utilisation de la check-list par les différentes entités administratives doit permettre d'identifier les risques et les opportunités en termes d'égalité spécifiques à chaque entité. Cela servira de base pour fixer les **objectifs d'amélioration** (2^{ème} étape du modèle théorique), qui devront combattre les risques et développer les opportunités. Pour guider la fixation des objectifs, l'existence d'une stratégie cantonale en termes d'égalité entre femmes et hommes est cependant une condition-cadre importante, qui fait actuellement défaut. Nous y reviendrons.

La troisième étape concerne la **mise en œuvre de la politique publique** selon les objectifs fixés pour répondre aux enjeux en termes d'égalité femmes-hommes identifiés. La quatrième étape est l'**évaluation** des résultats de la mise en œuvre. Pour la cinquième étape, il s'agit d'identifier des **besoins d'amélioration et des bonnes pratiques**. A noter que les travaux prévus aux étapes 3 à 5 n'ont pas été menés dans le cadre de cette étude (pour plus de détails, voir 4.2).

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

Pour évaluer la faisabilité de l'introduction d'une budgétisation sensible au genre, nous avons d'une part analysé les éléments du contexte de l'administration cantonale vaudoise ayant un impact sur celle-ci (faisabilité théorique) ; en particulier le processus budgétaire, la composition du budget cantonal, la disponibilité des statistiques et l'interprétation de celles-ci. D'autre part, nous avons testé le modèle auprès d'une entité administrative (faisabilité empirique).

4.1 Faisabilité théorique : analyse du contexte de l'administration cantonale vaudoise

Pour chaque élément d'analyse, nous présentons nos constats et les enseignements que nous en tirons.

4.1.1 Processus budgétaire

Le budget de l'État de Vaud, comme pour la majorité des cantons, est un **budget par reconduction**, ce qui signifie que les montants de l'année précédente sont repris (éventuellement avec un pourcentage d'augmentation), que le Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) communique aux autres départements. Dans le processus budgétaire, qui s'étend chaque année d'avril à septembre, le rôle du Département des finances est de fixer des cibles pour les budgets des départements. Le budget de

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

L'administration cantonale n'est pas un budget par objectifs, qui prévoit que des buts soient fixés, puis des montants alloués pour les atteindre.

Par rapport à la BSG, le DFIRE est ouvert à la réflexion. Toutefois, la décision se prend au niveau gouvernemental et parlementaire. Tant qu'une décision n'existe pas pour demander aux départements ou aux services, par exemple, une analyse sexospécifique des dépenses ou la formulation d'objectifs d'égalité entre femmes et hommes, le DFIRE n'a pas pour mission d'intervenir. L'exemple de la thématique du changement climatique est instructif. Il montre qu'une approche par le budget est possible dès lors qu'une décision gouvernementale existe (en l'espèce le Plan Climat) et que des ressources sont mises à disposition (création d'une Unité dédiée, rattachée au Département de l'environnement et de la sécurité). Cela implique que chacun des départements/ des services analysent l'existant à la lumière de la thématique et formulent des objectifs d'amélioration. Un budget de 173 millions a été accordé pour ce Plan Climat (34 millions pour 2021). Le montant est inscrit au budget des investissements, et non au budget de fonctionnement, ce qui a un effet incitatif, permet plus de rapidité, et d'éviter des conflits (en effet, si ce montant avait été mis au budget de fonctionnement, il serait entré en concurrence avec d'autres dépenses, et un arbitrage aurait dû être fait). Cette inscription aux investissements a par contre le désavantage de moins bien ancrer la thématique dans une routine étatique pérenne.

Enseignements : Le DFIRE, malgré ce que laisse penser la notion de « budget » dans la BSG, ne constitue pas en soi une source de développement de cette démarche, mais un moyen, mobilisable dès lors que des décisions existent pour transmettre des demandes aux départements lors du processus budgétaire.

L'exemple du Plan Climat, qui touche aussi de manière transversale l'ensemble des activités de l'État comme le ferait une BSG, est significatif : sans objectifs, stratégie et/ou ressources dédiées, un processus de changement est difficilement envisageable. Initier une phase de recueil d'informations sur l'existant – comme cela pourrait être le cas sur l'analyse en termes de genre des bénéficiaires des prestations étatiques – exige déjà un engagement fort.

Nous mentionnons aussi l'importance des objectifs, inséparables de la BSG pour autant qu'elle atteigne sa dimension de modification des pratiques, et non pas uniquement d'analyse de l'existant. Il est à noter que quand la BSG a été introduite en Autriche dans la loi fédérale sur le budget, d'autres objectifs ont aussi été fixés dans le domaine de la bonne gouvernance.

4.1.2 Composition du budget cantonal

L'analyse du budget de l'État de Vaud montre que la majorité des dépenses sont effectuées sous forme de **transferts financiers** (vers les communes, les bénéficiaires de prestations, sous forme de subventions, etc.). Une fois ces dépenses retirées, le budget de l'Etat est majoritairement consacré aux dépenses de personnel. Sur un budget total d'environ 10 milliards, 2.5 sont ainsi attribués au personnel. Si on déduit du budget total le montant de 6 milliards de charges de transfert, charges très variées quant à leur nature, les charges de personnel représentent la majorité des dépenses de l'Etat. Selon les départements, cette part peut représenter jusqu'à 2/3 du budget. L'Etat dispose, sur cette dimension, d'un levier direct d'action.

Enseignements : La marge de manœuvre de la BSG au sein d'une administration cantonale est particulièrement élevée pour ce qui concerne le budget du personnel. Que cela soit en matière d'égalité salariale, de promotion des femmes dans les postes de cadre, d'aménagement de conditions favorisant la conciliation avec la vie privée, ou de qualité de vie au travail (prévention du harcèlement sexuel notamment), agir sur le personnel de l'État constitue un axe important de la concrétisation de l'égalité entre femmes et hommes et de la BSG. Il est ainsi souhaitable d'intégrer dans une BSG une analyse et des objectifs propres

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

au personnel de l'administration. La nécessité d'exemplarité de l'administration publique renforce cette démarche. Pour ce faire, une collaboration étroite avec le Service du personnel serait nécessaire.

4.1.3 Disponibilité des outils quantitatifs de mesure

L'étape initiale de toute BSG consiste en l'analyse de la situation existante afin de voir si, et dans quelle mesure, les femmes et les hommes bénéficient et participent aux prestations de manière égalitaire. Cela exige de disposer de **statistiques différenciées femmes-hommes**, ce qui n'est pas le cas de manière systématique, comme le montre notamment notre analyse du domaine MIS « capacités de base » (voir ci-dessous). Les pays et les régions qui ont introduit une BSG ont commencé par introduire une approche statistique différenciée de collecte de données dans leurs services respectifs.

Enseignements : Il semble prioritaire de réduire le manque de données sexospécifiques (ou « gender data gap ») : la mise en place de statistiques différenciées femmes-hommes est nécessaire pour dresser un tableau de l'existant et évaluer, le cas échéant, l'effet des mesures visant à améliorer l'égalité femmes-hommes. Un effort d'analyse statistique est propre à générer de la transparence sur l'usage des ressources étatiques.

4.1.4 Interprétation des données statistiques en termes d'égalité femmes-hommes

L'étude réalisée à Bâle-Ville²⁷ est l'analyse en termes d'égalité entre les femmes et les hommes la plus complète que nous ayons consultée. Elle montre que les hommes sont légèrement plus concernés par les dépenses cantonales que les femmes. Cette différence entre femmes et hommes est due essentiellement aux dépenses de sécurité publique (police, justice et prisons) et de transports (construction des routes). A partir de 75 ans, les dépenses concernent davantage les femmes que les hommes, parce que les femmes ont une plus grande longévité. L'étude bâloise (tout comme l'étude BASS de 1996²⁸) a décidé de se baser, pour l'interprétation, non pas forcément sur les bénéficiaires des dépenses, mais plus largement sur les personnes concernées par les dépenses. Par exemple, pour le domaine de la justice : les frais pour une personne de sexe masculin traduite devant la justice ont été comptabilisés au titre des hommes. Dans d'autres études, il a été décidé d'attribuer les frais de justice de façon égale aux deux sexes, du fait qu'il a été jugé que ces frais bénéficient aux deux sexes.

Par rapport à notre domaine test (MIS « capacités de base »), bien que nous ne disposions pas de données statistiques, les femmes semblent être plus nombreuses parmi les bénéficiaires (selon les entretiens avec les représentant·es de la DIRIS). Pour l'interprétation, il est nécessaire de **rechercher les causes** de ce déséquilibre (les hommes ont-ils accès à d'autres moyens d'apprentissage du français, notamment dans le cadre de leur activité professionnelle ? les horaires des cours ne leur sont-ils pas adaptés ? etc.) afin d'estimer s'il s'agit réellement d'une inégalité entre femmes et hommes.

Enseignements : L'interprétation des statistiques est complexe. En effet, il s'agit d'identifier dans quelle mesure une dépense qui touche une femme ou un homme bénéficie réellement à cette personne. Cette appréciation génère ensuite un questionnement sur la nécessité ou non de rétablir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les dépenses. L'exemple le plus parlant de cette difficulté dans l'analyse des statistiques est celui de la sécurité publique. Dans ce domaine, les dépenses sont majoritairement effectuées pour traiter des affaires où des hommes sont impliqués. Se pose donc la question : une personne

²⁷ Pfeifer Andrea, Madörin Mascha, von Felten Mirjam, Schwendener Peter (2003). Op. cit.

²⁸ Bauer Tobias und Baumann Beat (1996). An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen. Résumé en français : https://www.equality.ch/pdf_d/P_Kurzfassung_FrauenSparen_fr.pdf

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

arrêtée pour excès de vitesse, ou une personne incarcérée, qui sont en grande partie des hommes²⁹, doivent-elles être considérées comme bénéficiaires des dépenses publiques ? Ne vaudrait-il pas plutôt considérer que les dépenses consenties pour réduire les effets de comportements majoritairement masculins mobilisent des moyens financiers et humains, les rendant indisponibles pour d'autres activités qui pourraient améliorer l'égalité femmes-hommes ? Cette difficulté d'interprétation montre que la BSG requiert une expertise spécifique qu'il faut assurer auprès des entités administratives – en tous cas lors de son introduction.

4.1.5 Améliorations sans impact budgétaire

En matière de promotion de l'égalité, l'identification des enjeux transversaux met en lumière l'aspect communicationnel. Des résultats peuvent être atteints en agissant sur les représentations, sur les stéréotypes ou encore en adoptant une communication égalitaire. De plus, une organisation du temps et des modalités de travail prenant en compte les défis de conciliation travail-famille et une gestion des carrières sensible à l'égalité femmes-hommes peuvent améliorer la représentation des femmes dans les postes de direction.

Enseignements : Comme le montre le **Tableau 2** avec des exemples du domaine du sport, de nombreux changements favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes ne nécessitent pas de budget supplémentaire, ni même de réallocation financière interne, mais des changements qualitatifs, de manière de travailler. En se focalisant sur l'aspect budgétaire, le risque existe de marginaliser ces mesures, qui pourraient pourtant être rapidement concrétisées.

Tableau 2: Catégorisation des mesures selon leur impact sur le budget

Catégorie de mesure	Exemples (du domaine du sport)	Analyse des forces (+) et faiblesses (-)
Réallocation de budget	<ul style="list-style-type: none"> • Privilégier la construction d'infrastructures sportives répondant aux besoins des deux sexes au détriment d'infrastructures (construction ou entretien) principalement utilisées par les hommes et les garçons • Ne pas refaire un terrain de foot et utiliser le budget pour donner un cours de sensibilisation à l'égalité femmes-hommes dans les associations 	<ul style="list-style-type: none"> + Pas d'augmentation de budget - concurrence entre bénéficiaires ; résistance
Augmentation de budget	<ul style="list-style-type: none"> • Développer les infrastructures sportives pour les femmes • Donner un cours de sensibilisation à l'égalité femmes-hommes dans les associations sportives • Créer des places de garde près de lieux de sport 	<ul style="list-style-type: none"> + ne met pas les publics en concurrence - demande un financement additionnel
Mesures sans effet financier	<ul style="list-style-type: none"> • Généraliser le langage égalitaire dans la communication interne et externe de l'administration • Augmenter la part des femmes dans les postes de cadre au sein de l'administration responsable de la politique sportive et des entités subventionnées 	<ul style="list-style-type: none"> + pas de budget supplémentaire nécessaire ; pas de concurrence - résistances culturelles

Source: Elaboration BASS

4.2 Faisabilité empirique : test auprès d'une entité administrative

Cette démarche de faisabilité empirique a été essentielle pour constater les possibilités actuelles effectives – et surtout les limites – de mise en œuvre d'une BSG. Selon le modèle proposé au chapitre 2, il était prévu que le test se déroule en **cinq étapes** : (1) l'identification et l'analyse des enjeux de l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'entité administrative sélectionnée, à l'aide d'une check-list, (2) la fixation

²⁹ Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, 90% des incarcérations en Suisse concernaient une personne de sexe masculin en 2019. La même année et selon les extractions du TCS à partir des données de Office fédéral des routes, 81% des retraits de permis de conduire concernaient des hommes.

4 Evaluation de la faisabilité du modèle de BSG proposé

d'objectifs et d'indicateurs pour répondre aux enjeux de l'égalité femmes-hommes, (3) la mise en œuvre de mesures pour atteindre les objectifs fixés, (4) l'évaluation des résultats de la mise en œuvre, et enfin (5) l'identification d'éventuels besoins d'amélioration.

Nous présentons ci-dessous les résultats de la **première étape** (identification et analyse des enjeux d'égalité entre femmes et hommes). Les étapes 2 à 5 n'ont, quant à elles, pas été menées, pour les raisons évoquées au point 1.1.

A noter que l'étape d'**identification d'une entité administrative** disponible pour la mise en œuvre de l'étude empirique de la BSG offre des enseignements intéressants, que nous présentons également ci-dessous.

4.2.1 Manque de disponibilité à la mise en œuvre

Les différentes démarches entreprises montrent qu'il a été difficile de trouver une entité administrative qui soit disponible pour mener une étude empirique de BSG. Parmi les personnes rencontrées au sein des différentes entités, un consensus existe sur l'intérêt de mener une telle étude, mais de nombreux arguments sont invoqués pour expliquer que la démarche n'est pas possible à l'heure actuelle.

Les **obstacles** suivants ont été mentionnés par les interlocuteurs et interlocutrices lors de la prise de contact :

- L'entité administrative contactée est un acteur parmi d'autres et ne peut pas imposer ses propres objectifs aux autres acteurs, c'est le cas dans le subventionnement d'organisations dans le domaine de la culture par exemple. On retrouve la notion de transfert de charges, qui semble limiter les possibilités de pilotage de l'argent public.
- L'entité administrative répond à une loi spécifique qui a un but précis, et ne peut pas y greffer un autre objectif (en l'occurrence, de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes) sans modification légale.
- Les statistiques sexospécifiques ne sont pas disponibles, faisant obstacle à une analyse factuelle.
- L'entité administrative n'a pas de ressources à consacrer à une démarche qui ne relève pas de sa mission première.

Enfin, les budgets n'étant pas extensibles à souhait, d'éventuelles mesures qui demanderaient un financement additionnel entreraient en concurrence avec des dépenses actuelles.

Enseignements : Comme cela ressort des expériences faites dans d'autre pays, une décision politique relative à la mise en œuvre de l'égalité femmes-hommes incluant la BSG via une loi et/ou un plan gouvernemental se profile comme incontournable. Sans cela, il manque une légitimité à la démarche de BSG. La mise à disposition de moyens financiers est aussi une aide, quoique certaines mesures peuvent être possibles sans budget supplémentaire (voir le sous-chapitre 4.1.5).

4.2.2 Identification des enjeux de l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'entité administrative sélectionnée pour l'étude de faisabilité

En préambule, nous précisons que les MIS « capacité de base » fonctionnent en mode de délégation à des prestataires privés (en grande majorité des associations) qui organisent les mesures et dispensent les cours. La DIRIS se charge de sélectionner les prestataires, de financer les mesures et de faire le suivi des activités.

L'analyse des enjeux liés à l'égalité femmes-hommes au sein des MIS « capacités de base » par le biais de la check-list a mis en évidence les éléments suivants :

5 Conclusions

- Les MIS n'ont pas inscrit ni dans leur mission ni dans leurs objectifs la réalisation de l'égalité femmes-hommes.
- La DIRIS ne dispose, pour l'heure³⁰, pas de **données différenciées femmes/hommes** concernant les participant-es aux mesures MIS, ni le personnel au sein des prestataires. Ces données pourraient toutefois être générées, mais cela demande des ressources supplémentaires.
- La nécessité de fournir des **possibilités de garde d'enfant** pour permettre de libérer du temps pour les personnes avec charge familiale est connue autant des prestataires que de la DIRIS qui a impulsé des projets dans ce sens. Ainsi pour certaines des mesures du catalogue « capacités de base », des offres de garde existent. Une évaluation de leur efficacité en termes de participation des femmes n'a pas été réalisée.
- Les prestataires tiennent compte de l'**accessibilité** géographique aux mesures pour permettre à des personnes avec des moyens financiers limités de s'y rendre en transports publics. Cette prise en compte est pertinente pour l'égalité femmes-hommes, les femmes, surtout migrantes à faible revenu, utilisant moins les véhicules privés.
- A la connaissance de la DIRIS, la prévention du **harcèlement** sexuel n'est pas thématiquée dans le cadre des MIS « catalogue de base ». A noter qu'un des prestataires de cours a néanmoins mis en place une personne de confiance (ombudsman) pour la discrimination, l'intimidation et le harcèlement sexuel (étude d'avocat externe). Ce type de pratique pourrait être promu auprès des autres prestataires.
- La DIRIS ne possède pas d'indication si une **sensibilisation aux thèmes de l'égalité femmes-hommes** du personnel en charge des mesures est réalisée par les prestataires.
- L'**organisation** et la répartition équitable de l'**espace** des lieux de cours n'a pas fait l'objet d'une analyse en termes d'égalité femmes-hommes à l'heure actuelle.

Enseignements : Une approche par déduction des enjeux transversaux semble pertinente et peut tout à fait être adaptée aux différentes actions de l'État pour apporter des solutions domaine par domaine, entité par entité. Concrètement, cette approche implique de déduire des objectifs globaux d'égalité femmes-hommes qui seraient fixés dans une stratégie cantonale (ce qui n'est actuellement pas formellement le cas) des objectifs par départements ou par autre entité administrative. A la lumière de ces objectifs, la situation au sein de chaque entité administrative pourra être analysée, via une check-list. Dans un deuxième temps, des objectifs spécifiques à chaque entité administrative peuvent être fixés et des mesures pour les atteindre planifiées et mises en œuvre. Une telle démarche permet de rapidement identifier les besoins d'amélioration quel que soit l'entité concernée : elle permet donc d'économiser un temps considérable et de diminuer les résistances des entités. Elle exige une certaine expertise en matière d'égalité femmes-hommes (voir recommandation 6.4).

5 Conclusions

Notre mandat qui consiste à évaluer la faisabilité de l'introduction d'une BSG au sein de l'administration cantonale vaudoise peut être finalisé plus rapidement que prévu. Les informations recueillies et les enseignements tirés de nos analyses nous permettent de proposer d'ores et déjà les conclusions de cette étude de faisabilité, sans mener à terme la phase de test prévue initialement sur deux ans. Le COPIL a été informé et soutient cette finalisation précoce.

Nous concluons que la faisabilité de l'introduction d'une BSG au sein de l'administration cantonale est actuellement faible. La BSG en tant qu'outil de promotion de l'égalité entre femmes et hommes

³⁰ Les données sexospécifiques seront disponibles par le biais du nouveau programme informatique, dont la mise en œuvre est imminente.

6 Recommandations

peut être efficace pour identifier les situations problématiques. En outre, si le processus est soutenu politiquement, et s'il suit la logique du Conseil de l'Europe qui préconise autant l'analyse que l'action, la BSG peut provoquer des changements favorables à l'égalité. Toutefois, nous ne recommandons pas de lancer une telle démarche sans mesures préalables (voir chapitre 6). Cela entraînerait des efforts de collecte de données et d'analyse sans cadre clair, voire des incompréhensions et résistances, contreproductifs au but poursuivi d'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La force et la singularité de la BSG est de s'appliquer potentiellement à l'ensemble de l'action de l'Etat et d'inciter, via les budgets, à ce que l'égalité entre les femmes et les hommes soit un principe qui implique toutes les entités.

6 Recommandations

Comme mentionné ci-dessus, nous recommandons d'introduire six **mesures préalables** à la mise en œuvre d'une BSG. Celles-ci s'inscrivent dans le contexte plus global de la politique d'égalité femmes-hommes et concernent l'adoption d'une stratégie cantonale pour l'égalité entre femmes et hommes, la collecte de données sexospécifiques, l'utilisation d'une check-list, l'attribution de ressources spécifiques et la création d'un mécanisme de financement :

6.1 Elaborer une stratégie cantonale d'égalité entre les femmes et les hommes

Une stratégie cantonale offrirait pour toute l'administration une vision, des objectifs et des outils nécessaires à leur atteinte (dont la BSG, mais pas seulement). Cela exige un soutien politique fort. Par ailleurs, une stratégie représente aussi l'occasion de préciser si le volet des revenus du budget (principalement les impôts et les taxes) doit être considéré dans le processus de BSG.

L'introduction de la BSG dans un cadre légal n'est pas indispensable tant qu'existe une volonté politique, mais représenterait évidemment une possibilité à considérer pour la pérennisation d'un dispositif. Avec une stratégie cantonale d'égalité femmes-hommes, qui s'appliquerait à tous les départements, il serait possible, au-delà de l'aspect seulement budgétaire, d'adopter des **politiques publiques sensibles à l'égalité entre femmes et hommes (gender mainstreaming), dont un des aspects, parmi d'autres, serait la BSG**. Débuter par l'aspect budgétaire sans avoir posé le cadre plus large d'une stratégie cantonale de l'égalité entre femmes et hommes diminuerait sa faisabilité et son impact. La BSG fonctionne d'autant mieux qu'elle n'est pas une procédure isolée, mais intégrée dans une stratégie globale, déclinée pour chaque département.

Les éléments additionnels à la mise en œuvre d'une BSG, et qui permettraient de compléter son action favorablement sans se limiter à la dimension financière, sont, entre autres :

- La prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans les **processus législatifs** et l'introduction d'une analyse spécifique inspirée de celle qui est mise en œuvre au niveau fédéral³¹. Les EMPL et EMPD pourront contenir une rubrique dédiée aux effets attendus (positifs ou négatifs) sur l'égalité femmes-hommes, comme il existe actuellement des rubriques sur les effets financiers, sur le personnel, sur les relations avec les communes, etc.
- Les objets soumis à l'approbation du Conseil d'Etat devront aussi contenir une analyse de leur impact sur le niveau d'égalité entre femmes et hommes.

³¹ Analyse d'impact sur l'égalité entre femmes et hommes dans les projets législatifs, FRI Institut suisse d'études juridiques féministes et gender law, 2015

6 Recommandations

■ Certaines **lois** pourront être identifiées dans le cadre de la stratégie cantonale d'égalité en vue d'accroître leur potentiel sur l'égalité femmes-hommes.

6.2 Généraliser la collecte et l'analyse de données sexospécifiques

Des statistiques différenciées par sexe et leur interprétation constitue une condition préalable à la BSG. Ces statistiques devraient montrer à l'interne, la répartition femmes-hommes du personnel de l'Etat ou des entités subventionnées, et à l'externe l'accès selon le sexe aux services et aux prestations de l'Etat, au niveau le plus concret possible des prestations. Le **Tableau 3** fournit un exemple pour la collecte des données. Pour chaque différence de taux observée dans le tableau, des facteurs explicatifs³² devraient être mentionnés.

Tableau 3: Exemple de données sexospécifiques nécessaires à une BSG

Service	Postes occupés par des femmes (%)	Postes occupés par des hommes (%)	Postes de cadres intermédiaires occupés par des femmes (%)	Postes de cadres intermédiaires occupés par des hommes (%)	Postes de cadres supérieurs occupés par des femmes (%)	Postes de cadres supérieurs occupés par des hommes (%)	Usagères ou bénéficiaires femmes (%)	Usagers ou bénéficiaires hommes (%)
A								
B								
C								
..								

Source: Elaboration BASS

Cette phase d'analyse des données sexospécifiques ne constitue pas en soi une BSG. Elle peut être menée en tant que telle pour générer de la transparence sur les effets de l'action de l'Etat sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Par sa capacité à mettre en lumière des réalités jusque-là peu connues ou faisant seulement l'objet d'hypothèses, cette transparence a un bénéfice de sensibilisation. Elle constitue par contre nécessairement une étape vers une BSG. Sans elle, pas de priorisation possible, pas d'adaptation aux spécificités des différents domaines d'action. Elle va aussi servir de base (*baseline*), montrant la situation *ex ante*, pour évaluer les effets des mesures à développer. Une telle analyse statistique exige selon les entités de l'administration un travail de collecte et d'interprétation important (voir 6.4).

6.3 Utiliser une check-list pour simplifier le travail d'analyse

Nous avons élaboré une check-list sur la base de thèmes transversaux à l'action de l'Etat. Cette check-list devra refléter la stratégie cantonale : elle permettra de transformer les objectifs de la stratégie en différentes questions qui doivent se poser au niveau des entités de l'administration. Elle offrira un cadre de travail, un outil d'identification des priorités de chaque domaine, et ce de manière régulière mais pas forcément annuelle (périodicité à déterminer selon la charge de travail).

6.4 Dédier des ressources humaines spécifiques à la BSG

Des ressources humaines sont nécessaires pour initier, coordonner et soutenir les services qui appliquent une démarche de BSG. Le caractère novateur de la démarche, la nécessaire remise en cause de certaines pratiques administratives qui la caractérise, requièrent une expertise spécifique. Cela peut passer par l'engagement de personnel supplémentaire formé à cette thématique ou par l'identification et la formation de personnel déjà en place au sein des départements et officiant comme « référent.e égalité femmes-

³² Les causes des différences de représentation femmes-hommes sont multiples. Elles peuvent être liées aux stéréotypes de genre, aux normes organisationnelles et professionnelles, à la possibilité de concilier l'emploi avec les activités familiales, etc.

6 Recommandations

hommes ». La durée nécessaire à la mise en œuvre généralisée d'une BSG dans le cadre d'une approche de politique globale d'égalité femmes-hommes doit être vue sur 5 ans au minimum.

6.5 Créer un mécanisme spécifique de financement

Pour les actions qui demandent un budget supplémentaire, il semble impossible de ne compter que sur des réallocations de budget, car des situations acquises devraient être remises en cause et cela provoquerait de nombreuses résistances. Une amélioration significative de l'égalité nécessitera un financement net. Pour les autres catégories de mesures (voir Tableau 2), soit les réallocations de budget ou les mesures sans effet financier, les entités de l'administration devraient être responsables de leur identification avec la check-list, leur conceptualisation et leur mise en œuvre, sur la base de la stratégie cantonale qui offrirait une forte de légitimité. Afin de rester réaliste sur les possibilités de véritables changements, une ou deux mesures par année devraient être priorisées au sein de chaque entité. Annuellement, les entités pourraient présenter en annexe à leur budget tant l'analyse sexospécifique interne (personnel) et externe (usagers·ères) que les démarches entreprises pour se conformer aux objectifs de la stratégie cantonale d'égalité, en mentionnant les efforts, même si leur lien avec le budget est indirect.

7 Bibliographie

- Avenir Suisse (2020). Les impôts et le genre. Quel modèle fiscal pour renforcer l'emploi féminin.
- Bauer Tobias und Baumann Beat (1996). An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen.
- Biberstein L. et al. (2016). Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse. Analyses dans le cadre du sondage national de sécurité 2015.
- Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011). Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung.
- Conseil de l'Europe (2009). L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique. Manuel.
- Conseil fédéral. Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (FF 2014 741).
- Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes (2010). Manuel pour la mise en œuvre du gender budgeting au sein de l'administration fédérale belge
- Pfeifer Andrea, Madörin Mascha, von Felten Mirjam, Schwendener Peter (2003). Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt.
- Pfeifer Brändli Andrea (2009). Gender-Budget: Gleichstellungs- und Finanzindikatoren in der Bildung.
- OCDE (2018). Gender budgeting in OECD countries.
- Raibaud Yves (2015). La ville faite pour et par les hommes. UNIGE (2020). Enquête sur les pratiques des femmes dans les Espaces publics à Genève.
- 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. Juin 2018
- Swedish Gender Mainstreaming Support Committee - JämStod (2007). Gender Mainstreaming Manual.
- Tschudi Danusia et Soldini Emiliano (2019). Bilancio di genere della politica familiare: focus su misure specifiche. I risultati principali. Rapporto finale
- Ville de Lausanne, Service des sports (2021). La politique sportive lausannoise à l'épreuve des genres. Constats et actions prioritaires pour développer l'égalité femmes - hommes dans le sport.
- Wien (2019). Voranschlag der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 2020.