




Programme d'apprentissage mutuel d'égalité des sexes

**Intégration de la dimension de
genre et établissement des budgets
tenant compte de l'égalité des
sexes dans les Fonds ESI et les
budgets nationaux**
Bratislava, 4 et 5 février 2020

Rapport de synthèse



Les informations et les points de vue présentés dans ce document sont ceux de l'auteur·e (ou des auteur·e·s) et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission. Ni la Commission ni quiconque agissant en son nom ne saurait être tenu responsable de l'usage qui peut être fait des informations qui y sont contenues.



La présente publication a bénéficié du soutien financier du programme de l'UE «Droits, égalité et citoyenneté» 2014-2020.

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il contribue à poursuivre la création d'un espace où sont promus et protégés l'égalité et les droits des personnes, tels qu'ils sont consacrés dans le traité, la Charte et les conventions internationales sur les droits de l'homme.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_fr.htm

Introduction

Ce séminaire d'apprentissage mutuel, qui s'est tenu à Bratislava les 4 et 5 février 2020, portait sur l'intégration de la dimension de genre et l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes dans deux axes de discussion: les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et les budgets nationaux. Il était accueilli par la République slovaque. Deux pays associés, la République tchèque et l'Autriche ont également présenté des exposés. Onze autres États membres y ont participé: la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, l'Espagne et la Suède. La Commission européenne et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes étaient aussi représentés.

1. Les bonnes pratiques du pays hôte et des pays associés

1.1 République slovaque: l'intégration de la dimension de genre dans les Fonds ESI

L'architecture mise en place par l'UE pour les Fonds ESI sert de base à l'intégration de la dimension de genre, avec des règlements qui font de l'égalité entre les femmes et les hommes un principe horizontal des Fonds ESI¹ et un domaine à promouvoir expressément dans le cadre du FSE². En prenant cette architecture comme point de départ essentiel, Olga Pietruchova, directrice du département de l'égalité entre les sexes et de l'égalité des chances au ministère du travail, des affaires sociales et de la famille de la République slovaque, a présenté l'approche systémique de l'intégration de la dimension de genre dans les Fonds ESI qui a été mise en œuvre.

La principale structure compétente en la matière est le département de l'égalité entre les sexes et de l'égalité des chances, notamment par l'intermédiaire de sa division des principes horizontaux et d'un comité de coordination des principes horizontaux. La division des principes horizontaux est chargée des questions d'égalité entre les sexes, de non-discrimination et d'intégration des personnes handicapées en tant que principes horizontaux. Les systèmes concernés sont essentiellement l'«Accord de partenariat» qui énonce les principes de base et le «Système de gestion des Fonds ESI» qui définit les responsabilités du département.

Les procédures prévoient que le département, en coopération avec l'autorité de gestion centrale, contrôle et modifie tous les appels à propositions et projets nationaux dans une perspective de genre avant leur publication. Tous les projets

¹ [Règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

² [Règlement \(UE\) n° 1304/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen.

financés s'engagent, par une déclaration sous serment signée, à respecter l'égalité entre les sexes, sous peine de résiliation du contrat en cas de manquement. Une surveillance est assurée par des contrôles administratifs, des systèmes de suivi indépendants fondés sur des indicateurs spécifiques et des inspections sur place effectuées par le ministère. Les activités relevant du principe horizontal bénéficient d'un appui dans le cadre du programme opérationnel «Assistance technique».

Anna Mondekova, du ministère du travail, des affaires sociales et de la famille de la République slovaque, a présenté les mesures ciblées financées par le FSE en faveur de l'égalité des sexes. Ces mesures visent: à accroître l'emploi des personnes ayant des obligations parentales et des responsabilités de soins en les aidant à concilier le travail et la vie privée; et à combattre, réduire et éliminer la ségrégation horizontale ou verticale sur le marché du travail et dans la préparation de l'accès à l'emploi. Les formes de soutien proposé comprennent l'aide à la garde d'enfants, la promotion de conditions de travail flexibles, l'éducation et la sensibilisation à l'égalité des sexes, l'adoption de mécanismes efficaces pour l'élimination de la discrimination et la mise en place de services et de mesures pour les femmes victimes de violences.

Lubica Rozborova, experte indépendante, a expliqué que les dispositions, processus et procédures en place ont permis de faire sorte que le respect de ce principe horizontal reste une exigence pour tous les programmes et projets, à tous les stades de leur avancement. Son caractère obligatoire et transversal constitue un atout important dans l'approche adoptée. Les compétences réunies aux sein du département et l'ouverture à l'expertise externe, en particulier celle des ONG, ont été précieuses. Il apparaît cependant que les institutions publiques et les autorités de gestion manquent d'expertise dans ce domaine.

Il est difficile de donner une plus grande visibilité aux initiatives en faveur de l'égalité des sexes et de promouvoir leurs résultats. La mise en œuvre de projets axés sur la demande en matière d'égalité entre les sexes est un aspect positif, mais la lourdeur administrative du processus a constitué un obstacle, en particulier pour les ONG. Le manque de données qualitatives sur l'égalité des sexes est aussi un problème, car il peut déboucher sur une approche quantitative plus formaliste des questions.

1.2 République tchèque: l'intégration de la dimension de genre dans les Fonds ESI

Lucie Hradecká et Nikola Viktorinová, du ministère du travail et des affaires sociales de la République tchèque, ont souligné l'importance du FSE comme outil permettant de faire progresser l'égalité des sexes. Le programme opérationnel «Emploi» a soutenu la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes, tant à Prague que dans les régions moins développées, et il a permis le lancement de projets axés sur les systèmes.

Les initiatives soutenues portaient en particulier sur les systèmes et sur l'élaboration de méthodologies relatives à l'égalité des sexes, notamment: du matériel destiné à faciliter l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes dans le sport; un guide méthodologique sur les stéréotypes dans le choix d'une profession; la

publication d'un manuel, d'une méthodologie et d'analyses sur l'écart de rémunération entre les sexes; la création d'un calculateur en ligne des salaires et traitements; la mise en œuvre de l'outil analytique Logib; des rapports annuels sur l'égalité des sexes; et une formation en matière d'évaluation de l'impact selon le genre.

Des progrès évidents ont été constatés à la suite de ces initiatives. Il existe cependant des difficultés liées au manque de réponses aux appels à propositions, au peu de soutien accordé dans certains ministères aux projets en faveur de l'égalité des sexes et à la durabilité des initiatives après la fin des projets.

Adela Purschova Seredova, du ministère du travail et des affaires sociales de la République tchèque, a présenté un exposé sur la conduite d'audits de l'égalité des sexes avec l'appui du FSE. Une norme unique, fondée sur les différentes méthodologies disponibles, a été mise au point en ce qui concerne la teneur des audits de l'égalité des sexes, les étapes à suivre, et les qualifications requises pour les personnes qui les effectuent. Leur contenu couvre: les objectifs en matière d'égalité des sexes, le contexte institutionnel, le cadre et les conditions de travail, la culture d'entreprise, les caractéristiques de l'organisation, et son contexte interne et externe.

Des fonds ont été octroyés pour mener 52 projets visant à promouvoir l'application de cette norme dans la conduite d'audits dans les organisations des secteurs public et privé. Une deuxième vague de projets a permis d'aider 60 employeurs à donner suite aux conclusions des audits précédents et à préparer un nouvel audit dans le prolongement de cette action. Il est cependant à regretter que les entreprises manifestent peu d'intérêt à l'égard de ce soutien en matière d'audits de l'égalité des sexes.

Vanda Maufras Černohorská, du Lobby tchèque des femmes, a salué l'accent mis sur les questions d'égalité des sexes qui sont immédiatement comprises par le grand public: l'écart de rémunération, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la garde des enfants et la flexibilité du lieu de travail. L'autorité de gestion a utilement fait appel, à plusieurs reprises, à une expertise externe en matière d'égalité entre les sexes, qu'il s'agisse de personnes ou d'organisations, pour la création d'appels à propositions, l'élaboration de manuels et l'évaluation de projets. Cette approche pourrait être approfondie et étendue à l'établissement des priorités à poursuivre par les programmes opérationnels.

L'attention portée exclusivement au marché du travail pose un problème. L'égalité des sexes est une question transversale qui doit être abordée dans tous les domaines, y compris l'inclusion sociale (en particulier la lutte contre la violence domestique et sexuelle), l'éducation, les soins de santé, ainsi que le développement et l'aménagement urbain dans une perspective de genre. L'expertise en matière d'égalité des sexes est assez limitée parmi les candidat·e·s qui proposent des projets et au sein du personnel des autorités de gestion. Un renforcement des capacités est nécessaire à cet égard. Il convient aussi de prêter une attention plus grande à la promotion efficace des appels à propositions. Une amélioration de la collecte et de

l'analyse systématique des données est nécessaire pour remédier aux déficits dans ce domaine. Un soutien préalable pourrait être octroyé pour aider les candidat-e-s à procéder à des recherches sur le terrain ou à une évaluation des besoins afin de concevoir des projets mieux adaptés et de mener des évaluations de l'impact selon le genre plus efficaces.

1.3 Autriche: l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes

Ute Schreiner, de la Chancellerie fédérale d'Autriche, a décrit les efforts d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes dans le cadre du processus budgétaire national. Il s'agit d'analyser les budgets fédéraux, provinciaux et municipaux selon leur impact sur la vie des femmes et des hommes, et de les adapter en fonction des objectifs d'égalité des sexes. Cette pratique a été introduite dans le cadre d'un processus de réforme budgétaire au niveau fédéral. Elle s'appuie sur un système de budgétisation axée sur les performances qui tient compte des résultats et des réalisations et pas seulement des contributions et des ressources. L'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes a été inscrit dans la Constitution en 2009 et dans la loi budgétaire fédérale de 2013.

Chaque ministère fédéral doit se fixer, pour chaque chapitre budgétaire, cinq objectifs de résultat, dont l'un doit être lié à l'égalité entre les sexes. Des mesures et des indicateurs concrets doivent être définis pour chaque résultat. Les informations recueillies sont présentées à tous les niveaux de la structure budgétaire. Une évaluation de l'impact réglementaire sert d'instrument de gestion budgétaire au niveau micro, qui comprend une évaluation des incidences sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Un groupe de travail interministériel sur l'intégration de la dimension de genre et l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes a été créé.

Un document communiqué par Julia Bachtrögler, de l'Institut autrichien de recherche économique, qui n'a pas pu assister au séminaire, passe en revue les forces et les faiblesses de cette approche. L'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes repose sur une base juridique solide et fait l'objet d'un consensus politique. Il s'inscrit utilement dans le cadre d'une réforme majeure du processus budgétaire. Très complet, il s'étend à tous les ministères fédéraux et porte à la fois sur les dépenses publiques et sur le système fiscal.

Sa mise en œuvre pâtit cependant de l'absence d'objectifs globaux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. La qualité des mesures adoptées par les différents ministères pour atteindre leurs résultats à cet égard est assez variable. Il faudrait pouvoir établir un lien de manière plus systématique entre les informations concernant les résultats et le budget réel. Il manque aussi une coordination avec d'autres activités d'intégration de la dimension de genre, ce qui constitue une faiblesse structurelle dans l'évaluation de l'impact selon le genre. En outre, peu de parties prenantes participent à cette évaluation et il n'y a aucune coordination avec les niveaux de pouvoir infranationaux, qui n'ont que partiellement mis en œuvre la réforme.

2. La situation dans les autres pays participants³

Les États membres participants ont pris une série d'initiatives intéressantes pour traiter **l'égalité entre les sexes comme un principe horizontal dans les Fonds ESI**. Par exemple:

En **Estonie**, des lignes directrices sur les principes horizontaux dans les plans de développement ont été adoptées en 2014 et servent pour la planification des Fonds ESI 2014-2020, le suivi et l'établissement des rapports. Ces lignes directrices couvrent l'égalité entre les sexes et l'absence de discrimination en fonction de l'âge, du handicap et l'origine ethnique. Les plans de développement doivent comporter une analyse d'impact. En ce qui concerne la dimension de genre, l'impact est évalué sur la base des éléments suivants: la mesure prévue a-t-elle une incidence sur la vie des femmes et des hommes? et existe-t-il des différences entre les femmes et les hommes sur le plan politique? En 2013, le Centre de compétences en matière d'égalité pour l'utilisation des fonds de la politique de cohésion a été créé par la commissaire à l'égalité pour aider les responsables de la mise en œuvre des projets à intégrer la dimension de genre dans la planification, le déploiement, le suivi et l'évaluation des programmes et projets des Fonds ESI. En 2019, le centre a été transféré au ministère des Affaires sociales.

En **Finlande**, il n'existe pas d'infrastructure conçue expressément pour veiller à l'égalité des sexes dans la gestion du FSE et du FEDER. Selon l'autorité de gestion (au ministère des affaires économiques et de l'emploi), toutes les orientations nécessaires à l'intégration de la dimension de genre figurent désormais dans le programme opérationnel et dans d'autres instructions officielles destinées aux organismes de mise en œuvre, aux projets et aux candidat.e.s. L'autorité de gestion coordonne l'élaboration du programme opérationnel pour la prochaine période de financement des Fonds ESI (2021-2027). Une formation et des conseils sont dispensés aux personnes concernées afin de les aider à intégrer une perspective de genre dans l'analyse et les orientations en cours d'élaboration pour le programme opérationnel. Le plan d'action du gouvernement pour l'égalité des sexes est également en préparation. Il permettra de guider la politique nationale en matière d'égalité et servira de base pour les préparatifs en vue de la mise en œuvre des Fonds ESI.

À **Malte**, bien que l'infrastructure visant à intégrer la dimension de genre soit limitée, l'organisme chargé de l'égalité, la NCPE, s'efforce d'apporter une contribution essentielle. Entre 2012 et 2018, la NCPE a organisé 47 sessions de formation à

³ Pour plus d'informations sur la situation dans les différents pays participants, veuillez consulter les contributions nationales présentées pour ce séminaire, disponibles sur le site Internet du programme: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/who-we-work-gender-equality/mutual-learning-programme-gender-equality_en

l'intention de plus de 700 agents du secteur public sur l'intégration de la dimension de genre. Elle a aussi assuré un suivi des résultats obtenus grâce aux rapports envoyés par différents services de l'État en 2018 et a procédé à un examen critique qui devrait encourager l'adoption de nouvelles mesures.

En **Roumanie**, un guide sur l'intégration des thèmes horizontaux dans les projets financés par les Fonds ESI 2014-2020 a été publié pour faciliter la mise en œuvre de ces thèmes et pour encourager les actions et les mesures efficaces dans l'élaboration et le déploiement des projets. Un projet a été financé dans le cadre du FSE pour renforcer la capacité des ONG à s'impliquer dans la formulation et la promotion d'autres stratégies, parallèlement à celles mises en place par les pouvoirs publics dans le domaine de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes, afin d'allouer les ressources financières en prenant dûment en considération la dimension de genre.

En **Slovénie**, une initiative cofinancée par le FSE et intitulée «Stop à la bureaucratie» vise à alléger les formalités à remplir pour la soumission des projets. Elle s'emploie systématiquement à aplanir les obstacles administratifs, en diffusant auprès des citoyen·ne·s et des entreprises des informations sur les innovations apportées en vue d'améliorer la réglementation, sur les bonnes pratiques et autres initiatives. Un portail a été créé à l'intention des personnes qui rédigent les textes réglementaires et des autres fonctionnaires de l'État qui s'occupent des procédures administratives dans le cadre de leur travail.

Certains États membres participants ont présenté des exemples d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes:

En **Belgique**, les exigences en la matière sont définies au niveau fédéral dans un instrument administratif (la circulaire du 29 avril 2010) pour tous les services et institutions concernés. L'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes consiste à classer toutes les lignes budgétaires en trois catégories: 1) ne présentant pas de dimension de genre; 2) visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes; et 3) pouvant avoir une incidence sur les situations respectives des femmes et des hommes. Si les crédits demandés appartiennent à la catégorie 3, les gestionnaires de dossiers doivent expliquer brièvement dans un «commentaire genre» la manière dont la dimension de genre est ou sera prise en compte et, si les crédits demandés relèvent de la catégorie 2, elles ou ils doivent rédiger une note de genre selon un modèle fourni. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a préparé un manuel à cet effet, surveille son application et dispense des conseils pour favoriser le processus.

En **Finlande**, une perspective de genre doit être intégrée dans toutes les phases du processus budgétaire. La méthodologie employée consiste dans une évaluation de l'impact selon le genre. Dans la mesure où la majorité des dépenses et des financements du budget national sont basés sur des lois, l'évaluation de l'impact des textes budgétaires (lois de finances et de dépenses publiques) est un outil important à cet égard. Des orientations sont fournies par le ministère des finances. Il est aussi

demandé à tous les ministères d'inclure dans leur proposition de budget un résumé des activités qui ont une incidence significative sur le genre.

En **Irlande**, une initiative d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes a été mise en place, parallèlement avec une initiative de budgétisation verte. Cette approche s'inscrit dans une stratégie d'élaboration des budgets axée sur les performances. La dimension de genre a été retenue comme l'un des axes de la politique budgétaire au service de l'égalité, au même titre que le handicap, le statut socioéconomique et l'âge.

Aux **Pays-Bas**, il existe un grand nombre de données ventilées par sexe et d'autres indicateurs, ainsi qu'une vaste expertise en matière d'égalité des sexes, d'intégration de la dimension de genre et d'intersectionnalité. Cette expertise se situe majoritairement dans la société civile, mais elle est utilement exploitée grâce à des partenariats que les pouvoirs publics nouent avec des ONG néerlandaises. C'est une façon intéressante d'associer systématiquement les parties prenantes au processus, mais ces partenariats sont temporaires et devraient être institutionnalisés pour être plus productifs.

Au **Portugal**, l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes a été introduit dans la loi budgétaire de 2018 qui dispose que les ministères doivent soumettre un rapport analysant l'incidence de leurs politiques sectorielles sur les femmes et les hommes. En juillet 2018, un décret conjoint du secrétariat d'État à la citoyenneté et à l'égalité et du secrétariat d'État au budget a lancé un projet pilote couvrant sept ministères, qui ont chacun sélectionné un ensemble limité de mesures ou d'actions politiques à soumettre à une évaluation de genre. Ce projet pilote devait servir de base à une mise en œuvre progressive de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. Un groupe de travail a été constitué, avec des représentant-e-s des ministères concernés. La Commission pour la citoyenneté et l'égalité des sexes a été chargée de compiler les informations et de présenter le rapport final, avec l'assistance d'une équipe technique fournie par une ONG, la Plateforme portugaise pour les droits des femmes.

En **Espagne**, les budgets de l'État, des 17 communautés autonomes et des municipalités doivent intégrer une perspective de genre en vertu de l'article 15 de la LOIMH (loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes). L'outil essentiel sur lequel repose cette politique tient dans l'obligation de présenter un rapport sur l'impact des mesures envisagées selon le genre. Ce rapport est établi, à titre d'analyse préalable, aux fins de l'élaboration des budgets. Une nouvelle méthodologie a été récemment introduite.

En **Suède**, la circulaire budgétaire annuelle comprend depuis 2016 des instructions sur l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble du processus budgétaire. Cette stratégie globale encourage l'adoption de priorités politiques et de mesures en faveur de l'égalité des sexes dans tous les postes de dépenses du budget de l'État. L'Agence pour l'égalité entre les sexes a examiné en 2019 comment et dans quel contexte les objectifs ou les ambitions de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ont trouvé un écho dans le projet de loi budgétaire pour 2018. Elle a conclu

que des objectifs mentionnant expressément l'égalité entre les sexes étaient présents dans 12 lignes budgétaires. Des ambitions à cet égard figuraient dans 25 des 27 postes de dépenses. Une annexe, intitulée «Égalité économique entre les femmes et les hommes», est jointe chaque année au projet de loi de finances. L'évolution de la répartition des ressources économiques entre les femmes et les hommes y est décrite et analysée, en mesurant les flux des revenus du travail, des revenus du capital, des transferts et des recettes fiscales vers les revenus individuels disponibles. L'analyse montre comment se traduisent les inégalités entre les sexes en termes économiques, mais aussi comment les transferts et les mesures fiscales réduisent l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes.

3. Principales questions abordées lors du séminaire

3.1 Fonds ESI

Les Fonds ESI constituent une source d'investissement déterminante pour l'égalité des sexes, en particulier dans les cas où l'apport des budgets nationaux est limité. C'est un facteur qui a grandement contribué à faire progresser des actions ciblées, notamment des initiatives visant à encourager l'évolution des systèmes par la publication de documents d'orientation. Il est important d'adopter une démarche intégrée permettant d'aborder n'importe quel aspect particulier. Il faut en outre aller au-delà des actions ponctuelles pour promouvoir un engagement en faveur de l'égalité des sexes à un niveau plus structurel.

La portée étroite des objectifs des Fonds ESI et le risque d'une approche ciblant exclusivement le marché du travail suscitent certaines inquiétudes. L'accent mis sur l'inclusion sociale peut toutefois élargir l'éventail des initiatives en matière d'égalité des sexes. L'objectif d'une Europe sociale visé par le prochain cycle y contribuerait. La diminution des affectations disponibles dans le cadre des Fonds ESI est préoccupante. Les projets en faveur de l'égalité des sexes n'en auront que plus de mal à progresser.

Il peut être difficile d'encourager l'adoption de projets portant expressément sur ce thème. Les solutions possibles passent notamment par un label d'égalité des sexes pour les projets ou par l'accès à d'autres sources de financement grâce aux fonds octroyés à ces projets.

Le contexte dans lequel travaillent les ONG qui s'occupent de promouvoir l'égalité des sexes se caractérise par de l'incertitude, souvent liée à des raisons politiques qui font que ce thème n'est pas reconnu comme un enjeu important. Le financement alloué au titre des Fonds ESI peut dans ce cas apporter une contribution importante. La lourdeur administrative des procédures relatives aux projets constitue un obstacle pour les ONG, surtout les plus petites d'entre elles, dont les chances sont ainsi compromises au profit de celles qui paraissent bien sur le papier et qui s'y entendent pour remplir les formalités. Des procédures simplifiées seraient utiles.

Il convient de préserver la double nature de l'intégration de la dimension de genre. Sa mise en œuvre dans tous les domaines des programmes, au-delà de certaines actions spécifiques, n'est pas une tâche facile.

L'accès à l'expertise en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, d'intégration de la dimension de genre et d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes est souvent malaisé. Les fonds disponibles pour l'assistance technique peuvent être utilement investis dans le renforcement des capacités à cet égard. Les autorités de gestion manquent parfois de compétences dans ces domaines, qui ne leur sont pas familiers. Il serait également souhaitable de prêter attention à l'engagement et à l'expertise des personnes qui évaluent les projets pour le compte des autorités de mise en œuvre. La fourniture de matériel de formation et d'orientation est précieuse. L'EIGE a conçu une boîte à outils en ligne qui peut utilement contribuer à faciliter l'intégration de la dimension de genre dans les processus budgétaires des fonds européens. Elle sera mise à disposition dans le courant de l'année. Il est nécessaire de mettre en place des réseaux à l'usage des responsables de l'intégration de la dimension de genre dans toute l'UE et de créer des possibilités de soutien mutuel et d'échange de bonnes pratiques.

Les autorités de gestion pourraient opter pour une approche en partenariat faisant appel à l'expertise des ONG, à condition de remédier, parmi celles-ci et leurs experts, au manque éventuel de connaissances des Fonds ESI et des règlements qui les régissent. Les ONG pourraient aussi participer à la réflexion sur le cycle actuel des Fonds ESI et sur les progrès de l'égalité des sexes au niveau des États membres et contribuer à en tirer les enseignements.

Il serait utile de faire de l'égalité des sexes un véritable axe stratégique des Fonds ESI. La Commission pourrait ainsi formuler des objectifs pour l'intégration de la dimension de genre dans les Fonds ESI. À cet égard, il serait possible de s'appuyer sur la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui doit être mise en place prochainement, bien qu'il soit difficile, dans ce domaine, de définir des objectifs politiques pour l'ensemble de l'UE.

Le règlement final sur les Fonds ESI n'a pas encore été publié. La version actuelle comprend une disposition horizontale relative à l'égalité des sexes pour l'ensemble des Fonds. C'est un aspect sur lequel il est nécessaire d'insister auprès des autorités nationales. Le règlement prévoit également la mise en place de «conditions favorisantes», en énonçant des exigences relatives au respect de la Charte des droits fondamentaux pour tous les objectifs et à l'adoption d'un cadre politique stratégique national en faveur de l'égalité des sexes pour les objectifs de l'Europe sociale. Des orientations doivent être fournies afin d'aider les États membres à prendre des mesures effectives pour créer ces conditions favorisantes, notamment en ce qui concerne la Charte.

3.2 Budgets nationaux

Bon nombre d'États membres ont entrepris d'intégrer la dimension de genre dans leur processus budgétaires, certains de manière institutionnalisée, d'autres à titre expérimental, tandis que d'autres encore n'en sont qu'au stade des discussions exploratoires. Une série de définitions et de méthodologies sont à retenir. L'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes ne consiste pas à dépenser de l'argent pour les femmes, mais à investir plus efficacement dans l'égalité entre les sexes. Pour ce faire, il est nécessaire de remodeler les dépenses publiques. La définition donnée par le Conseil de l'Europe peut être utile à cet égard: *«une évaluation des budgets existants en incluant une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire, ainsi qu'une restructuration des recettes et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes⁴»*.

L'analyse comparée selon le sexe est une composante cruciale de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité entre les femmes et les hommes, mais il est difficile de relier cette analyse à des objectifs convenus. La mise en place d'une stratégie nationale et d'un plan d'action pour l'égalité des sexes est essentielle à cet égard. Un tel cadre politique national permet de mieux cerner les aspects sur lesquels il faut se concentrer, de définir des objectifs à poursuivre et d'adopter une approche prospective.

Des projets pilotes ou des mesures de déploiement progressif de l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire se sont parfois révélés très utiles pour renforcer l'apprentissage. Les domaines qui touchent la plupart des gens constituent de bons points de départ à cet effet. Outre le marché du travail, il peut s'agir par exemple de l'éducation, des soins de santé et de la protection sociale. Le suivi et l'évaluation sont essentiels si l'on veut approfondir l'institutionnalisation de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. L'évaluation doit déterminer si la complexité des enjeux a bien été prise en compte dans le processus.

Pour l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, l'acteur principal est bien sûr le ministère des finances, à qui il appartient d'institutionnaliser cette stratégie. Il doit s'approprier le processus et le faire d'une manière qui implique tous les autres ministères concernés. Les principaux cadres, y compris les expert·e·s en matière d'égalité des sexes au sein du personnel des ministères, doivent être associé·e·s aux efforts de collaboration. Des acteurs extérieurs peuvent apporter leur contribution, notamment les ONG, qui constituent une précieuse source d'expertise et de conseils. Leur apport peut être déterminant, tant du point de vue de la demande d'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, que du fait du rôle qui leur échoit dans le suivi de sa mise en œuvre.

⁴ [Gender budgeting](#), Rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), Direction générale des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

L'attention doit se concentrer sur les ressources financières. L'évaluation *ex ante* permet de recenser les affectations budgétaires en faveur de l'égalité des sexes. L'évaluation *ex post* est tout aussi indispensable pour vérifier les dépenses effectives, mais elle est rare et difficile à mettre en œuvre. Le suivi et l'évaluation sont des aspects importants de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes pour évaluer les performances de chaque ministère à cet égard. Il ne faut pas se contenter de mesures politiques, mais intégrer véritablement la dimension de genre dans les dépenses et les recettes publiques.

Le type de budget peut avoir une influence, en particulier s'il est établi par poste ou si son élaboration est axée sur les performances. La budgétisation axée sur les performances, qui met l'accent sur les résultats et les réalisations, permet des avancées dans le domaine de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. Le risque est que les indicateurs d'impact ne rendent pas compte de la complexité des enjeux et finissent par privilégier ce qui est mesurable au détriment de ce qui est difficile à mesurer.

L'intégration de la dimension de genre dans le processus budgétaire ne doit pas devenir un exercice formaliste qui se résume à «cocher des cases». Il y a bien sûr des mesures précises et techniques à prendre, mais cela doit rester un processus vivant. C'est un aspect qu'il ne faut pas négliger. Il peut être utile de joindre une note succincte à l'évaluation *ex ante* ou une observation sur le genre à tout processus de catégorisation.

L'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes demande de l'expertise. Celle-ci doit être renforcée en interne. La formation est importante, mais il peut être difficile d'attirer des cadres. Un moyen d'y remédier consiste à inclure cette expertise dans les systèmes d'évaluation du personnel d'encadrement. Il est possible aussi de faire appel à des sources d'expertise externes, notamment des organismes de promotion de l'égalité et des ONG.

L'intégration de la dimension de genre dans le processus budgétaire peut exploiter des synergies dans des approches qui combinent, par exemple, les objectifs d'égalité des sexes, de protection de l'environnement ou de développement durable. Il faut veiller cependant à ne pas perdre de vue la perspective de genre.

La visibilité publique est importante dans ce domaine. Elle éclaire et renforce les attentes des citoyens, qui à leur tour influencent la politique. La volonté politique est essentielle et manifeste dans de nombreux pays, mais dans d'autres, elle se heurte à résistances. Les arguments en faveur d'une budgétisation sensible au genre peuvent être fondés sur l'économie ou sur la justice sociale. L'argument économique s'appuie sur les données factuelles qui justifient l'investissement dans l'égalité des sexes. L'argument de la justice sociale se concentre sur les droits et sur les effets positifs pour les citoyen·ne·s et pour la société.

L'engagement politique est plus affirmé lorsqu'il existe, à l'échelle de l'UE, une mobilisation en faveur de l'intégration de la dimension de genre et de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. C'est une évidence que le Conseil EPSCO a rappelée dans ses conclusions du 10 décembre 2019 qui invitaient la

Commission européenne et les États membres à: «[v]eiller à une mise en œuvre effective et systématique des politiques en faveur de l'égalité entre les sexes ainsi qu'à leur continuité dans tous les domaines en renforçant les outils pratiques permettant cette prise en compte, notamment par la définition d'objectifs et d'indicateurs propres à chaque sexe, par l'évaluation de l'impact, selon le sexe, des mesures législatives et politiques et par l'établissement de budgets tenant compte de l'égalité entre les sexes⁵.»

4. Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

Les Fonds ESI jouent un rôle central en permettant à de nombreux États membres d'agir en faveur de l'égalité des sexes. Les règlements qui les régissent et qui font de l'égalité entre les femmes et les hommes un principe horizontal sont essentiels à cet égard. Les initiatives ciblées sont précieuses, mais il est important d'adopter une approche globale des problèmes et de continuer de mener une stratégie sur deux fronts à la fois, en combinant l'intégration de la dimension de genre avec des mesures ponctuelles pour relever les défis de l'égalité des sexes.

La pratique des États membres suit une démarche systémique, qui passe par des structures institutionnelles chargées de diriger, soutenir et suivre les progrès en matière d'égalité des sexes dans les Fonds ESI. Elle comprend des systèmes de gestion qui créent une dynamique en ce sens et des procédures précises qui imposent des obligations aux parties prenantes et assurent le suivi de leur mise en œuvre. Le budget affecté à l'assistance technique est important pour le bon fonctionnement de cette approche.

Un nombre croissant d'États membres prennent des initiatives en matière d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. On peut distinguer deux axes budgétaires différents: l'établissement des budgets par poste et la budgétisation axée sur les performances. Il s'agit de toute évidence d'un processus graduel, avec projets pilotes ou des mesures de déploiement progressif de l'intégration d'une perspective de genre dans les lignes budgétaires des ministères.

Plusieurs options sont envisageables, mais il est important d'agir à la fois sur les dépenses et sur les recettes. Il faut prêter plus d'attention à la capacité d'évaluer les résultats et de vérifier les dépenses effectives, par exemple au moyen d'une évaluation *ex post*.

L'expertise en la matière est déterminante, mais elle est aussi limitée. Il est impératif d'agir en interne pour renforcer les capacités et la mobilisation du personnel clé. Il faut aussi pouvoir compter sur un appui externe, provenant des ONG, des organismes

⁵ [Égalité entre les hommes et les femmes dans les économies de l'UE: la voie à suivre – projet de conclusions du Conseil](#), Conseil de l'Union européenne, Bruxelles 22 novembre 2019.

de promotion de l'égalité et des milieux universitaires et accepter, dans cette optique, d'envisager des partenariats.

La visibilité des initiatives et de leurs résultats est importante pour éclairer le débat public, qui à son tour peut façonner l'engagement politique. Les avancées dépendent de la volonté politique, qui se heurte de plus en plus souvent à des réactions hostiles à l'égard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est indispensable de trouver des initiatives innovantes pour lutter contre ces réticences.

4.2 Recommandations

L'UE doit conserver et affirmer sa détermination à aller de l'avant en matière d'intégration d'une perspective de genre et d'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes. Il convient de poursuivre dans cette voie en finalisant les règlements relatifs aux Fonds ESI et en donnant suite aux conclusions du Conseil EPSCO du 10 décembre 2019.

Les efforts en ce sens passent par des réseaux transnationaux, qu'il faut mettre en place, renforcer et encourager, pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle de soutien par les pairs, d'émulation et d'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Ils pourraient utilement être composés de représentants des pouvoirs publics, aux côtés d'experts indépendants.

Les réseaux existants mis en place par la Commission européenne pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen devraient être incités à se concentrer sur ces thèmes de l'intégration d'une perspective de genre et de l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes.

Au regard du malentendu apparent parmi les fonctionnaires quant à l'inclusion d'un principe horizontal d'égalité des sexes dans la prochaine période de programmation des Fonds ESI, il paraît souhaitable que la Commission européenne redouble d'intensité dans son travail de communication au sujet des nouveaux règlements.

Un appui particulier devrait être offert aux États membres pour les mettre en œuvre et notamment pour réaliser, à un degré élevé, les conditions favorisantes requises.

Les organisations de la société civile actives dans les États membres devraient bénéficier d'un soutien au niveau européen, afin d'être en mesure de contribuer durablement et suffisamment à l'intégration d'une perspective de genre et à l'établissement des budgets tenant compte de l'égalité des sexes.

Des efforts de communication sur ces thèmes et sur les résultats obtenus devraient être déployés par l'UE et par les États membres.

En particulier, des initiatives et des stratégies de communication sont nécessaires pour contrer les réactions d'hostilité à l'égard de l'égalité entre les sexes.