

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

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

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 1^{er} novembre 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Sabine Glauser Krug, Anne-Lise Rime, Myriam Romano-Malagrifa, Muriel Thalmann et Marion Wahlen (en remplacement de Jean-Rémy Chevalley), ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Claude Glardon, Axel Marion, Pierre-François Mottier, Werner Riesen, Maurice Treboux et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Madame Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), ainsi que Madame Maribel Rodriguez, Cheffe du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante note à titre liminaire que le document présenté par le Conseil d'Etat confirme l'importance de l'analyse « sensible au genre » dans le cadre des politiques publiques, que ce soit pour analyser des dépenses, des investissements ou dans le cadre de l'introduction de nouvelles mesures politiques, ce qui réjouit la postulante. Elle remercie le Conseil d'Etat pour son travail et pour le rapport qui donne un excellent aperçu des démarches réalisées en Suisse dans ce domaine.

Toutes les analyses « sensibles au genre » effectuées à ce jour en Suisse montrent que les décisions prises dans le cadre d'une politique publique ne sont pas neutres et qu'elles ont un impact en termes d'égalité hommes/femmes. Elles ont permis de mettre en évidence des biais qui n'étaient de loin pas évidents à percevoir, car ces derniers ne peuvent que ressortir dans le cadre d'une analyse spécifique qui exige des compétences en études genre.

Ainsi, les analyses « sensibles au genre » ont permis de constater que l'introduction de mesures d'austérité allaient pénaliser les femmes, que les activités sportives subventionnées par *Jeunesse+Sport* (J+S), majoritairement fréquentées par les filles, étaient moins bien dotées que celles fréquentées par les garçons (les sports pratiqués par les filles ont bénéficié de CHF 18 millions de subsides et ceux pratiqués par les garçons de CHF 30 millions), qu'un nouveau programme cantonal de stabilisation budgétaire contenait trois mesures qui allaient augmenter fortement les inégalités entre les femmes et les hommes, ou que 70% des subventions allouées par la Ville de Genève aux activités sportives allaient aux associations sportives utilisées par des hommes, ou que les horaires d'ouverture des structures sportives étaient incompatibles avec les obligations extra-professionnelles des femmes, ce qui décourageait la pratique sportive de ces dernières.

C'est suite à ces analyses « sensibles au genre » que des collectivités ont pu introduire des mesures correctives afin de réduire l'inégalité hommes-femmes.

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité d'introduire cette forme d'analyse, ce qui amène la postulante à l'en remercier. Il est en effet temps d'aborder le thème de l'inégalité entre les femmes et les hommes dans les débats sur les budgets, l'allocation des ressources et les investissements, et d'améliorer les documents fournis aux Député-e-s, comme le recommande le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS (*Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien*), spécialisé dans les études « sensibles au genre ».

En ce qui concerne l'amélioration des informations fournies aux Député-e-s, la postulante mentionne avoir pris contact avec M. Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, il y a déjà plus de deux ans, afin qu'il indique quelles démarches entreprendre pour obtenir que les EMPL et EMPD incluent un chapitre consacré aux conséquences sur les inégalités entre femmes et hommes. Ces indications permettraient d'analyser l'impact de toute nouvelle mesure sur l'égalité et d'évaluer ses effets en termes de renforcement ou d'atténuation desdites inégalités. Le Secrétaire général du Grand Conseil a ainsi pris contact avec M. Vincent Grandjean, Chancelier d'Etat, qui a assuré que la Chancellerie allait tenir compte de ce nouvel élément et qu'il n'y avait pas besoin d'intervenir auprès du Grand Conseil. Renseignements pris auprès du Chancelier, la postulante a appris récemment que les choses sont sur la bonne voie et que ces éléments figurent déjà dans les documents présentés au Conseil d'Etat. Une omission a fait que ce chapitre n'a pas encore été intégré dans les documents remis au Grand Conseil, mais ce sera chose faite sous peu et la postulante se réjouit de pouvoir s'appuyer à l'avenir sur cette nouvelle analyse.

Le Conseil d'Etat propose d'analyser la faisabilité de la mise en œuvre du « *gender budgeting* » en développant une méthodologie propre et simple au travers de la mise en place d'outils spécifiques. Il souhaite conduire une démarche empirique durant une phase test de deux ans sur :

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

La postulante le remercie pour cette proposition et espère que ce travail débouchera sur un outil puissant, tout en estimant qu'il serait utile de tester cet objet sur les trois éléments.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat se réjouit de la démarche de la postulante qui s'inscrit pleinement dans la philosophie du *Programme de législation du Conseil d'Etat 2017-2022* (PL 2017-2022).

En outre, elle souhaite rappeler que les avancées réelles, en matière d'égalité, sont lentes et qu'il convient de procéder de manière pragmatique en travaillant par étapes. Toutefois, cela ne doit nullement décourager les services, puisque le Conseil d'Etat propose de mener une période d'analyse de faisabilité de la mise en œuvre du « *gender budgeting* », suivie d'une phase test de deux ans débouchant finalement sur une évaluation.

4. DISCUSSION GENERALE

D'emblée, un premier commissaire estime que la démarche décrite entraîne une paperasserie superflue, comme il se dit fâché par le fait que le rapport du Conseil d'Etat se réfère à des documents et à des termes en anglais, lesquels pourraient être traduits en français. De plus, il constate que les expériences citées dans le rapport n'ont, selon lui, pas véritablement abouti. Dès lors, il refusera le rapport.

En réponse, la postulante signale que cette méthodologie a été développée par un bureau, reconnu au niveau suisse, qui possède des compétences dans le domaine. En outre, nombre d'expériences au sein de l'administration fédérale, ainsi que dans plusieurs villes et cantons suisses, montrent qu'il est effectivement possible de prendre des mesures correctives. Elle ne comprend donc pas les remarques émises par son préopinant et considère qu'elles sont injustifiées.

Suite à ce premier échange, la Cheffe du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) comprend les préoccupations du commissaire et précise que l'administration n'a pas voulu transmettre l'ensemble des éléments méthodologiques utilisés dans les différents contextes. Le Bureau BASS étant un institut sérieux en politiques publiques, elle n'a aucun doute sur la solidité des démarches présentées dans le rapport du Conseil d'Etat. Dans le même temps, elle reconnaît que la mise en place de ces méthodologies représente un certain coût (étude de faisabilité, production de données statistiques, etc.).

Cependant, elle ajoute également que l'analyse du processus budgétaire dans une perspective de genre menée, par exemple, au sein de la Direction du développement et de la coopération (DDC) a fait ses preuves et a été reconfirmée. De plus, une expérience conduite en Ville de Genève a débouché sur des actions concrètes afin de corriger, entres autres, les distorsions introduites par les subventions allouées aux activités sportives.

Une commissaire note que son parti politique s'est engagé à lutter contre toute forme d'inégalité, notamment en termes de genre. La démarche exposée dans le rapport du Conseil d'Etat représente à cet égard un instrument adéquat pour limiter ces inégalités.

A ce constat positif, le premier intervenant rétorque que de nombreux bureaux d'analyse externes sont payés pour rédiger des rapports n'amenant rien de concret.

Cet avis est relativisé par la Cheffe du BEFH qui souligne que l'administration doit se préoccuper de la bonne utilisation des deniers publics, fondée sur de réels besoins, et garantir qu'il n'y a pas de volonté d'externaliser ce qui peut être effectué à l'interne.

A ce sujet, un autre commissaire soutient le projet du Conseil d'Etat et se montre satisfait de constater la prise de conscience quant à cette problématique. En effet, selon lui, il ne s'agit pas d'argent mal investi, même s'il convient d'analyser les résultats avant de se lancer dans une politique lourde en la matière.

La postulante revient sur le fait que la population est constituée par moitié de femmes et qu'il convient d'allouer les ressources de manière plus équitable. Mettre en place des mesures correctives permettrait d'aller en ce sens.

Une deuxième commissaire continue à émettre des doutes et exprime le sentiment que ce projet ressemble quelque peu à une « usine à gaz » et souhaite avoir des précisions s'agissant du coût de l'étude de faisabilité.

La Cheffe du BEFH de lui répondre que la démarche ne consiste justement pas à créer une « usine à gaz » puisqu'il n'est pas question d'effectuer une analyse exhaustive et systématique des décisions budgétaires sur l'ensemble des politiques publiques.

Ainsi, le choix s'est porté sur des instruments similaires à ceux mis en place par la DDC, soit la création de listes d'éléments (*check-list*) à prendre en considération, dont l'appropriation et l'utilisation par les services se veulent simples, tout en privilégiant le plus grand impact avec les plus faibles charges financières et administratives possibles. Globalement, le coût de l'étude de faisabilité a été estimé à CHF 50'000.-.

En ce qui concerne le contenu du rapport, une troisième commissaire le juge quelque peu nébuleux et apprécie les compléments apportés par les services qui rendent la démarche plus claire, notamment en termes de méthodologie. A la lecture, elle avait un sentiment négatif puisque la plupart des entités fédérales et cantonales qui ont mis en œuvre des expériences de « *gender budgeting* » ne leur ont pas véritablement donné de suite. C'est à ce titre qu'elle se demande si le canton de Vaud va reprendre un outil existant ou développer sa propre méthode.

La Cheffe du BEFH indique qu'il n'existe pas d'outil clé en main s'adaptant à toutes les situations. C'est pour cela qu'il est nécessaire d'effectuer une étude de faisabilité s'agissant de la mise en œuvre du « *gender budgeting* » au niveau cantonal en développant une méthodologie propre et simple au travers de la mise en place d'outils spécifiques. Par ailleurs, chacune des expériences évoquées dans le rapport a développé un outil méthodologique spécifique.

Un autre commissaire réitère le fait que ce rapport lui paraît quelque peu flou. Nonobstant, il le soutiendra, car il est important d'éclairer davantage ce sujet d'actualité et ce de manière précise et rigoureuse.

A cela la postulante réplique qu'il n'est pas question de mettre en place une grosse machinerie telle qu'en Espagne par exemple. Il convient au contraire de développer des démarches sectorielles, à un moment déterminé, pour ensuite trouver des pistes de solutions. A titre d'exemple, la Ville de Genève a ainsi effectué une étude démontrant que certaines contraintes structurelles influencent les pratiques sportives des femmes, telles que l'incompatibilité des horaires d'ouverture des structures sportives avec les obligations extra-professionnelles ou encore le fait que les terrains de sport ou de fitness soient peu accessibles en soirée.

Complétant cette observation, la Cheffe du BEFH fait remarquer que l'analyse susmentionnée a été menée de manière ponctuelle et a permis aux autorités de la Ville de Genève de prendre conscience du fait que 70% des subventions allouées aux activités sportives étaient attribuées à des associations sportives à dominante masculine. Dès lors, le système de compatibilité des horaires a été adapté, suivi de campagnes de sensibilisations, entraînant ainsi des effets concrets suite à l'étude.

En termes de mise à disposition d'infrastructures sportives, un commissaire précise qu'il s'agit d'une problématique plus générale et qu'il convient de ne pas prendre le sport en otage.

Une commissaire, par ailleurs également municipale en charge des sports et de la jeunesse dans l'Ouest lausannois, indique que dans sa commune les salles de gymnastique sont ouvertes aux jeunes le soir et les week-ends depuis environ l'âge de 11 ans, mais que seuls les jeunes hommes y viennent. Mettre à disposition des outils pour analyser cette situation permettrait peut-être de comprendre pourquoi les jeunes femmes ne s'y déplacent pas.

C'est ainsi que la Cheffe du BEFH réitère que la méthodologie souhaitée par les services étatiques ne va pas se présenter avec des solutions clé en mains, mais proposera des outils permettant de poser les bonnes questions en amont.

En guise d'illustration des problématiques spécifiques aux diverses situations, un commissaire indique venir d'un district dans lequel existe une assez grande sensibilité au football féminin, alors qu'il y a relativement peu d'équipes féminines à part entière. Il estime par conséquent qu'il serait opportun de soutenir de telles démarches. En outre, il souhaite obtenir davantage d'explications, si possible exemplifiées, s'agissant des trois *check-lists* dont il est question au point 3.2.2 du présent rapport.

Pour donner suite à cette demande, la Cheffe du BEFH se réfère en conséquence à un document rédigé par la DDC intitulé « *L'égalité hommes-femmes en pratique* »¹ :

- la *Gender Equality Issues Checklist* (GEI) permet de poser les bonnes questions et d'obtenir des informations désagrégées liées à la promotion de l'égalité, par exemple lors de l'élaboration d'un projet éducatif au Burkina Faso (classes d'âge, ratio filles/garçons fréquentant les écoles, formations mixtes ou non, gestion par des associations gouvernementales ou des organisations non-gouvernementales, etc.).
- la *Gender Equality Mainstreaming Checklist* (GEM) consiste en une démarche programmatique, par exemple appréhender les problématiques de santé sexospécifiques dans un programme d'appui sanitaire au Mali (mortalité materno-infantile, mutilations génitales féminines, etc.). Il s'agit de poser les questions d'inégalités qui traversent la réalité sociale dans laquelle on prétend intervenir.
- la *Gender Budgeting Checklist* (GRB) revient à étiqueter certaines dépenses budgétaires accordées dans une démarche de politique de développement.

Ces explications claires sont les bienvenues selon un autre commissaire qui en remercie la Cheffe du BEFH, mais considère qu'il est dommage de confier le mandat relatif à la phase test à un organe externe à l'administration cantonale, alors même que de nombreuses compétences sont disponibles à l'interne.

A ce titre, la Cheffe du BEFH observe qu'il a été compliqué pour les services de rédiger un rapport clair et synthétique dans un domaine aussi technique. S'agissant de l'externalisation, elle remercie le commissaire pour sa confiance envers le BEFH mais rappelle que le service ne dispose que de 6,3 équivalents temps plein (ETP) et doit couvrir d'autres champs d'intervention. Afin d'avancer rapidement dans cette problématique, il est nécessaire de confier une étape à des spécialistes du domaine pour ensuite se réapproprier les résultats.

¹ « [L'égalité hommes-femmes en pratique](#) », site web de la DDC, pdf, 44 pages

Après ces divers échanges appréciés, une autre commissaire se dit prête à accepter le rapport du Conseil d'Etat. Toutefois, elle souhaiterait que la réflexion sur les politiques publiques se fasse également sous l'angle de leurs impacts, entre autres sur les choix individuels, étant donné que ces choix sont parfois entravés par manque de moyens ou par décisions étatiques.

Egalement favorable à la proposition émise par le Conseil d'Etat à la fin du rapport, à savoir « *analyser la faisabilité de la mise en œuvre du « gender budgeting » au niveau cantonal en développant une méthodologie propre et simple au travers de la mise en place d'outils spécifiques* », un commissaire juge qu'il sera par là plus aisé de prendre conscience des décisions politiques prises.

Tout aussi intéressé par le débat, un commissaire considère qu'il existe désormais suffisamment de documentation sur cette problématique et qu'il n'est donc pas opportun d'effectuer une nouvelle étude, ce d'autant plus qu'il craint que d'autres demandes surviennent à l'avenir. Par conséquent, c'est au Conseil d'Etat, aux chefs de service, ainsi qu'aux municipaux d'effectuer correctement leur travail en vue d'éviter toute discrimination.

La Cheffe du BEFH rejoint les propos de son préopinant sur le fait que les chefs de service et les personnes responsables de la préparation des budgets en politique publique doivent effectuer correctement leur travail. Pour ce faire, il est toutefois nécessaire de posséder un outil approprié, proportionnel et adapté à l'ensemble des différents services cantonaux. Les politiques publiques mises en place ne doivent ainsi pas approfondir les inégalités, mais permettre d'avancer vers une société davantage égalitaire.

En conclusion, la Conseillère d'Etat constate qu'au vu de certaines inégalités qui subsistent l'Etat doit développer des outils, même si ce n'est normalement pas sa tâche première. Le mandat relatif à la phase test permettra d'évaluer quelle méthodologie pourrait être développée, pérennisée et généralisée au niveau du canton, afin de faire mieux en termes d'attribution des dépenses publiques.

Un exemple concret : en cas de diminution des ressources allouées à l'accueil de jour des enfants, les femmes seront davantage impactées que les hommes, avec pour conséquence directe un éloignement, total ou partiel, du marché de l'emploi. Dès lors, il convient de souligner que chaque coupe budgétaire conduit à des conséquences concrètes.

Enfin, elle mentionne un chapitre intitulé « *Check-list pour l'intégration de la perspective genre dans les programmes et dans les projets* », situé en page 47 du document de la DDC :

- *Groupes cibles : le programme apporte-t-il des avantages aussi bien aux femmes qu'aux hommes? (Exception: projets visant spécialement les hommes ou les femmes ou faisant partie de programmes spécifiques.)*
- *Objectifs : les objectifs du projet consistent-ils à répondre aux besoins aussi bien des femmes que des hommes?*
- *Activités : les activités prévues impliquent-elles la participation des femmes et des hommes? D'autres activités sont-elles nécessaires pour affirmer le souci d'égalité du projet (formation spécifique, recherche complémentaire, etc.)?*

Ces quelques exemples permettent ainsi de mettre en lumière des questions pratiques auxquelles les personnes concernées par le « *gender budgeting* » doivent être attentives.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Acceptation du rapport

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 10 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

Moudon, le 17 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*